

The need for a qualitative change in municipal public consultations

Abstract

Public consultations may contribute to the knowledge growth; among politicians it would involve needs and preferences of citizens, and among citizens it would concern budgetary constraints and other limitations to decisions in the given public policy area. Further, public consultations may also have positive effects on building mutual understanding and trust between political representatives and common members of political community. However, it is dependent on the quality of communication about consultative procedures, the transparency and justification of choices made in reference to whom to consult, how and with what aim. The article demonstrates both the empirical findings in the area of practice of public consultations in Poland as well as their critical assessment from the point of view of deliberative ideal discussed across Europe and worldwide.

Key words: public consultations, deliberation, methodology of social research, institutionalisation of civic participation in politics

Streszczenie

Konsultacje społeczne mogą budować wiedzę polityków i urzędników o potrzebach i preferencjach obywateli, a u obywateli – o ograniczeniach procesu decyzyjnego i budżetowych uwarunkowaniach dostępności usług oraz realizacji inwestycji. Dalej, mogą mieć korzystny wpływ na relacje między przedstawicielami władzy i członkami politycznej wspólnoty lokalnej, budując wzajemne zrozumienie i zaufanie. Jednak na uwadze należy mieć znaczenie, jakie dla spodziewanych pozytywnych rezultatów konsultacji mają publiczna przejrzystość i przewidywalność działań oraz uzasadnienie wyboru metodologii i kanałów komunikacji. Biorąc pod uwagę praktykę konsultacji społecznych, należy stwierdzić, że wciąż aktualne jest pytanie o to, co, z kim i jak konsultować, aby nakład środków i energii urzędu i mieszkańców faktycznie skutkował podniesieniem jakości usług świadczonych przez administrację oraz wzmocnieniem demokracji samorządowej. W artykule zaprezentowane zostały wyniki badań empirycznych, które biorąc pod uwagę założenia szeroko omawianego w Europie i na świecie modelu demokracji deliberatywnej, służą ocenie jakości procesów konsultacyjnych w Polsce.

Słowa kluczowe: konsultacje społeczne, deliberacja, metodologia badań społecznych, instytucjonalizacja partycypacji

Anna Przybylska, Instytut Socjologii, Uniwersytet Warszawski

O potrzebie jakościowej zmiany w konsultacjach społecznych w mieście

Zwykle to samorząd informuje mieszkańców o planach, decyzjach i działaniach realizowanych w ramach strategii rozwoju. Niemniej coraz częściej przedstawiciele władz zbierają informacje i opinie wśród mieszkańców w związku z prowadzoną polityką miasta. Organizacja konsultacji jest celowa, gdy pomagają one w lepszym zarządzaniu zasobami, a ich wyniki wpływają korzystnie na trafność podejmowanych decyzji. Konsultacje społeczne mogą budować wiedzę polityków i urzędników o potrzebach i preferencjach obywateli, a u obywateli – o ograniczeniach procesu decyzyjnego i budżetowych uwarunkowaniach dostępności usług oraz realizacji inwestycji. Z punktu widzenia torii i praktyki demokracji, mogą też mieć pozytywny wpływ na relacje między przedstawicielami władzy i członkami politycznej wspólnoty lokalnej, budując wzajemne zrozumienie i zaufanie.

Jednak aby konsultacje społeczne były procesem edukacyjnym prowadzącym do wzrostu wiedzy i kompetencji mieszkańców i samorządu, komunikacja na tematy związane z jakością życia w mieście powinna odpowiadać standardowi przejrzystości, jej zasady powinny być przewidywalne i zrozumiałe dla wszystkich, a podejmowane działania komunikacyjne i dobór kanałów komunikacji powinny być publicznie uzasadnione. Biorąc pod uwagę praktykę konsultacji społecznych, należy stwierdzić, że wciąż aktualne jest pytanie o to, co, z kim i jak konsultować, aby nakład środków i energii urzędu i mieszkańców faktycznie skutkował podniesieniem jakości usług świadczonych przez administrację oraz wzmocnieniem demokracji samorządowej.

Celem artykułu jest rozważenie wpływu różnych czynników na sposób realizacji konsultacji społecznych przez polski samorząd lokalny, na tle szerszych zmian w Europie i na świecie. Interesować nas będzie przede wszystkim to, jak kontekst instytucjonalny oraz wybór procedur wpływają na jakość procesu konsultacyjnego oraz jego

wyniki. Konsultacje społeczne, będące mechanizmem włączania obywateli w refleksję nad sprawami publicznymi, zostaną omówione w odniesieniu do modeli demokracji, regulacji prawnych i pozaprawnych, a także do metodologii badań społecznych.

Podjęty temat wpisuje się w szersze rozważania dotyczące odnowy instytucji i procedur demokracji lokalnych w Europie. Opisane w książce pt. *Renewal in European Local Democracies. Puzzles, Dilemmas and Options*, pod redakcją Linze Schaap i Harry'ego Daemena (2012), przykłady dają dowód na to, że niedostatki deliberacji w inicjatywach mających wzmocnić zaangażowanie mieszkańców w politykę dostrzegalne są nie tylko w polskich miastach, ale także w miastach francuskich, hiszpańskich, niemieckich i innych. Choć każde państwo, a nawet miasto, potrzebuje rozwiązań dotyczących konsultacji na miarę własnych problemów, to pewne działania są uniwersalne. Tego typu zagadnienia poruszane są w niniejszym artykule.

Ujęcie modelowe i instytucjonalne

Włączenie obywateli w procesy decyzyjne może wzmocniać demokrację przedstawicielską. Jak pisze Arthur Edwards (2012), napięcie między demokracją przedstawicielską i uczestniczącą w samorządzie lokalnym istnieje, niemniej na znaczeniu zyskuje praktyka znajdowania formalnych powiązań między jedną i drugą. Partycypacja obywateli postrzegana jest przez polityków jako zagrożenie zwłaszcza wtedy, gdy brak jest opracowanego, zobiektywizowanego i publicznie zakomunikowanego modelu działania, podziału ról i kompetencji.

Dla niektórych teoretyków i praktyków partycypacji, konsultacje mają poważne ograniczenia formalne. W ich przekonaniu, w relacji władza obywatele mniej jest dialogu, a więcej antagonizmu. Dostrzegają oni problem m.in. w nikłym wpływie strony społecznej na procedurę konsultacji, która determinuje rezultaty. Przede wszystkim jednak sceptycyzm w stosunku do sensu prowadzenia konsultacji wynika z tego, że opinia obywateli nie jest, jak w przypadku referendum, zawsze wiążąca dla polityków w sytuacji podejmowania decyzji (szerzej na ten temat: Coleman, Przybylska, Sintomer 2015). Za przykład mechanizmu, który zakłada oddanie decyzji obywatelom, w kontrze do mechanizmów konsultacyjnych o charakterze doradczo-opiniującym, podaje się zazwyczaj ten, który służy ustaleniu podziału środków w ramach budżetu partycypacyjnego (Röcke 2014). Ten sposób ujęcia zagadnienia w rzeczywistości nie tyle jest krytyką samych konsultacji, ile wskazaniem niedostatków demokracji przedstawicielskiej jako formy sprawowania rządów, i świadczy o preferencji modelu demokracji bezpośredniej nad uczestniczącą.

Poprzez udział w konsultacjach mieszkańcy nie zastępują samorządu w jego roli. Ich rekomendacje mają charakter doradczy, i w procesie decyzyjnym są brane pod uwagę przez przedstawicieli władz obok innych źródeł informacji. Niemniej obywatel musi mieć pewność, że czas i praca, które poświęcił na potrzeby konsultacji, mają wartość, a jego opinie będą rozważone, i jeśli nawet nie będą miały decydującego wpływu na rzeczywistość, to przynajmniej spotkają się z merytoryczną odpowiedzią. Laurence Monnoyer-Smith, w okresie, gdy zajmowała stanowisko wiceprezydent Krajowej Komisji ds. Debaty Publicznej we Francji, przedstawiła tę kwestię następująco: „Gdy tylko wiadomo, że będą prowadzone konsultacje lub inna forma zaangażowania obywateli ujęta w prawie, należy precyzyjnie określić, czemu ma to służyć” (Monnoyer-Smith, Przybylska 2013: s. 127). Jednocześnie, mówiąc o instytucjonalizacji tej zasady, stwierdziła: „KKDP została utworzona w 1995 r., rozpoczęła działalność w 1997 r., a musieliśmy czekać do 2012 r. na przepis mówiący o tym, że decydent – władze lokalne lub przedsiębiorca – w swojej decyzji musi dokładnie odnieść się do tego, jakie głosy w debacie się pojawiły i jak zostały zrozumiane, a także, dlaczego podjęta została taka, a nie inna, decyzja” (Monnoyer-Smith, Przybylska 2013: s. 127).

Od lat 90. w projektach realizowanych przez samorząd uwzględnia się różne formy partycypacji obywatelskiej. Niektóre innowacje, w dłuższej perspektywie, znajdują swoje osadzenie w prawie. Jest to sposób na legitymizację działań prowadzonych przez przedstawicieli politycznych w samorządzie, ich efektów oraz samej władzy. Instytucjonalizacja mechanizmów partycypacji powinna być funkcjonalna w stosunku do systemu zarządzania, nie zaś służyć interesom politycznym. W tym drugim przypadku może bowiem obniżać efektywność administracji publicznej i być destrukcyjna dla demokracji. Koszty ponoszone na potrzeby konsultacji powinny mieć swoje uzasadnienie w rezultatach, a ich ocena powinna przebiegać z uwzględnieniem celowości podjętych działań w odpowiedzi na pytania: Kogo angażować?; Kiedy?; Jak?

W Polsce samorząd może, choć nie musi, prowadzić konsultacje społeczne w jakiegokolwiek sprawie ważnej dla gminy. Wynika to z zapisu *Ustawy o samorządzie gminnym* z 1990 r. Osobne ustawy zobowiązują samorząd do przeprowadzenia konsultacji w sprawach dotyczących oddziaływania na środowisko lub związanych z planowaniem przestrzennym. Coraz częstszą praktyką jest opracowywanie uchwał w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami. Dokumenty te regulują zakres spraw, które mogą podlegać konsultacjom, jak również, do pewnego stopnia, określają sposób ich organizacji, np. odnosząc się do kwestii czasu wymaganego na poinformowanie mieszkańców o zbieraniu opinii. Zgodnie z jej przepisami mieszkańcy mogą

mieć różny stopień uprawnień w zakresie przeprowadzania konsultacji w mieście. W niektórych miastach, jak w Krakowie, po spełnieniu warunków formalnych, mogą inicjować konsultacje. Z kolei np. w Częstochowie uchwały dotyczące trybu i sposobu realizacji konsultacji społecznych bywały przyjmowane w porozumieniu z mieszkańcami, którzy wyrazili chęć uczestniczenia w tym działaniach. Natomiast fakt, że wiele miast przyjęło uchwały ws. konsultacji był argumentem użytym przez przedstawicieli samorządów lokalnych przeciwko inicjatywie prezydenckiej zmierzającej do przygotowania ustawy dotyczącej konsultacji społecznych (w latach 2011 i 2012).

Jak zostało wspomniane, próba wypracowania regulacji ogólnokrajowych w Polsce nie udała się. Nie ma też w kraju instytucji, która wyznaczałaby standardy konsultacji, jak robi to we Francji Krajowa Komisja ds. Dialogu Publicznego¹. Nie brakowało jednak w ostatnich latach inicjatyw koalicji wielu podmiotów, które z zaangażowaniem środków publicznych, a czasem także bezpośrednim udziałem przedstawicieli administracji centralnej, przygotowały dokumenty określające reguły dobrych praktyk. Ich oddziaływanie ma głównie charakter edukacyjny. Udostępniając wiedzę o podstawowych zasadach prowadzenia konsultacji, promują określone postawy i działania. Dokumenty te – *Siedem zasad konsultacji* (MAC 2013), *Kanon konsultacji publicznych* (FISE i in. 2014) – nie zobowiązują jednak władz lokalnych nawet do uzasadnienia sposobu prowadzenia konsultacji, jeśli odbiega on od wyznaczonych standardów. Natomiast mogą być narzędziem dla organizacji i instytucji, które chciałyby podjąć się pełnienia roli strażniczkiej w stosunku do praktyki samorządowej. Zróżnicowanie jakości konsultacji społecznych wynika z czynników instytucjonalnych. Jednak, jak pisze Jürg Steiner, nawet stworzenie dobrych instytucji wspierających model dzielenia się władzą nie wystarczy, aby cel ten był realizowany w sposób satysfakcjonujący. Potrzeba kooperatywnej mentalności ludzi, którzy pracują w tych instytucjach (Crepaz, Steiner 2013: s. 298).

Miejsce dialogu w konsultacjach

W odniesieniu do zasad wypracowywania porozumienia w sprawach publicznych w europejskich demokracjach Jürg Steiner proponuje zastąpienie „akomodacji”, czyli wzajemnego dostosowania się do siebie różnych grup społecznych, „deliberacją”, czyli komunikacją, którą cechuje m.in. otwartość, wzajemność, refleksyjność. Ta nowa

¹ Niezależna instytucja państwowa, niepodlegająca żadnemu ministerstwu, powołana w 1995 r., <https://www.debatpublic.fr> (31.08.2016).

perspektywa wymaga, aby odejść od polityki rozumianej jako gra o władzę i interesy grupowe, i aby w działaniu politycznym kierować się jakością argumentacji. W modelu idealnym argumenty podnoszone przez uczestników dyskusji mają zasadniczo na względzie dobro wspólnoty, a ich jakość jest oceniana w procesie wymiany komunikacyjnej (Crepaz, Steiner 2013: s. 298–299). Jerzy Hausner pisze o dyskursywnym paradygmacie polityki publicznej, którego atrybutami są m.in. racjonalność refleksyjna oraz interaktywność (Hausner 2008: s. 424).

Istnieją różne metody konsultacji społecznych. Jedne polegają na indywidualnym kontakcie z wieloma osobami w celu wypełnienia ankiety, inne – na najwyżej kilkugodzinnym spotkaniu z kilkudziesięcioma czy kilkuset mieszkańcami, podczas którego część z nich zgłasza uwagi lub propozycje do prezentowanych projektów, a jeszcze inne – na dyskusjach w małych grupach, niekiedy trwających dzień lub kilka dni. Wybór sposobu angażowania mieszkańców trzeba rozważyć, biorąc pod uwagę cel konsultacji społecznych oraz charakter pytań, na które urząd gminy chce znaleźć odpowiedź. Należy również zadbać o inkluzyjność procesu konsultacji rozumianą jako dostępność uczestnictwa dla osób, których rozważany problem bezpośrednio dotyczy.

Nie zawsze na podstawie zebranych informacji można wnioskować, jakie są opinie wszystkich mieszkańców w danej sprawie. Nie zawsze jest to też konieczne. Przykładowo, jeśli konsultacje społeczne mają służyć zebraniu informacji o tym, jakie obawy mają mieszkańcy w związku z planowaną inwestycją, to powinien wystarczyć ich dobór celowy. Co innego, gdyby chciano dowiedzieć się, jaka część mieszkańców podziela te obawy lub jak głęboko są one wśród nich zakorzenione. Wtedy nie obędzie się bez badania sondażowego na próbie losowej. Bez względu na cel i metodę dociekań, pełna strategia postępowania konsultacyjnego powinna być opracowana zanim urząd zaangażuje mieszkańców. Od ogłoszenia rozpoczęcia konsultacji jest ona już elementem informacji publicznej.

Model deliberatywny konsultacji wynika z krytycznych wniosków dotyczących procedury i wyników badań opinii obywateli, dla których głównym źródłem informacji o polityce są powierzchowne doniesienia medialne (*soundbites and headlines*), i których cechuje racjonalna ignorancja (*rational ignorance*). Krytycznie oceniono zwłaszcza stosowane w skali kraju sondaże, podczas których sumuje się odpowiedzi wynikające z pierwszego skojarzenia z tematem (*top of the head*)². Na zagadnienia te szczególną uwagę zwraca James Fishkin (Fishkin 2009). Zwolennicy deliberatywnego

² Sformułowania podane w nawiasach są wykorzystywane w literaturze w j. angielskim do opisu sytuacji komunikacyjnej, której nie dotyczy zasada właściwe deliberacji.

podejścia do badań opinii publicznej są również krytyczni w stosunku do wszelkich form demokracji plebiscytowej. Z ich perspektywy, uchwalanie budżetu partycypacyjnego byłoby zasadne tylko wtedy, gdyby najważniejszym elementem tej procedury była uargumentowana debata publiczna nad prezentowanymi projektami, nie zaś mobilizacja społeczna obywateli do oddawania głosów.

W literaturze przedmiotu, od przynajmniej trzydziestu lat, omawiane jest szeroko zastosowanie szeregu metod służących właściwemu konsultowaniu, np. opracowanej w Danii konferencji zgody (*consensual conferences*), w Niemczech – grup planowania (*planning cells*) czy w Stanach Zjednoczonych – grup obywatelskich (*citizens juries*) oraz sondażu deliberatywnego (*deliberative poll*). Każda z nich znalazła zastosowanie również poza krajem pochodzenia – przynajmniej część także w Polsce. Przegląd zastosowania tych metod w praktyce proponują m.in. John Gastil i Peter Levine (Gastil, Levine 2005). Do cech wspólnych wymienionych metod należą: zasada prezentowania bezstronnego materiału informacyjnego wyrównującego poziom wiedzy uczestników konsultacji, zapewnienie dostępu do ekspertów i przedstawicieli władz, którym uczestnicy mogą zadać pytania, prowadzenie dyskusji w małych, moderowanych grupach. Różnice między wskazanymi metodami dotyczą liczby uczestników i podejścia do ich doboru, formy przekazywania informacji oraz metody wyboru ekspertów, roli moderatora lub moderatorów, zasad dotyczących podsumowania wniosków (wypracowanie porozumienia lub podanie rozkładu opinii zebranych za pośrednictwem ankiety), a także tego, kto przygotowuje raport końcowy z konsultacji (organizatorzy lub obywatele) (zob. tabela nr 1).

Tabela 1. Podobieństwa i różnice między metodami prowadzenia deliberatywnych konsultacji

Podobieństwa	Różnice
<p>materiały informacyjne; udział ekspertów i przedstawicieli władz, którym można zadać pytania; moderacja.</p>	<p>liczba uczestników; sposób doboru uczestników; długość spotkania; sposób prezentowania materiałów informacyjnych; rola moderatora; prezentacja wyników.</p>

Źródło: opracowanie własne na podstawie literatury przedmiotu.

Liczba uczestników zależy od skali problemu i stawianych pytań badawczych. Podkreślany jest czynnik jakościowy badania, ale też niektóre metody uwzględniają wymóg reprezentatywności statystycznej tak, aby wyniki dało się uogólnić i odnieść do całej społeczności. Uczestnicy są wybierani w sposób losowy bądź celowy, z dbałością o to, by uwzględnić osoby, których dotyczy problem wykluczenia ze względu na niepełnosprawność lub czynniki społeczno-ekonomiczne. Materiały informacyjne są przekazywane przed spotkaniem, np. w formie broszury, lub udostępniane w jego trakcie, np. w formie materiału wideo. Ekspertów odpowiadających na pytania wskazuje instytucja gwarantująca bezstronność lub reprezentanci grup o odmiennych interesach albo uczestnicy konsultacji. Moderatorzy są osobami bezstronnymi; czasem oczekuje się od nich pogłębionej wiedzy dotyczącej omawianego zagadnienia, a innym razem – jedynie znajomości materiałów informacyjnych i scenariusza pytań do dyskusji.

Dyskusje mają na ogół charakter zadaniowy w tym sensie, że są zorientowane na zaopiniowanie przez mieszkańców zaproponowanych przez samorząd rozwiązań lub wypracowanie rozwiązania problemu. Nie są więc wyłącznie badaniem potrzeb. Od obywatela oczekuje się, że będzie uczestniczył w wymianie opinii, respektując opinie innych członków grupy. Jako że konsultacje mają mieć charakter włączający osoby o różnych kompetencjach, nie są prowadzone za pomocą języka eksperckiego, i nie formułuje się w ich trakcie wniosków na poziomie uogólnionym na potrzeby dokumentów formalnych, których opracowanie pozostawia się urzędowi.

Spotkania konsultacyjne w modelu deliberatywnym powinny sprzyjać zapoznaniu się ze stanowiskami innych osób i uznaniu ich za równoprawne. Dyskusja, w której uczestnicy są zróżnicowani, i takie są też ich opinie w rozmaitych sprawach publicznych, jest dla nich wyzwaniem. W wyniku pogłębienia wiedzy o faktach i pod wpływem wymiany argumentów opinie końcowe uczestników deliberacji mogą się różnić od ich opinii wyjściowych. Warto zauważyć, że taka zmiana nie jest dobrym miernikiem jakości deliberacji. Wartością jest wypracowanie stanowiska na podstawie ugruntowanej wiedzy. Jak twierdzi James Fishkin (Fishkin 2009: s. 25–26), deliberacja (sondaż deliberatywny) pozwala zrozumieć, co myśleliby o przedmiocie konsultacji obywatele w sytuacji, gdyby mieli dostęp do informacji oraz możliwość wymiany argumentów z osobami pochodzącymi z różnych grup społecznych. Konsultacje deliberatywne, zmieniając warunki, w jakich formułowane są opinie (np. poprzez wyrównywanie poziomu wiedzy o przedmiocie), interweniują w rzeczywistość, co bywa obiektem krytyki. Niemniej, interwencja ta jest reakcją na sytuację, w której deficyt wiedzy i dialogu nie sprzyja podejmowaniu dobrych decyzji.

Opracowywane są sposoby na objęcie debatą możliwie najszerszej części danej społeczności. Niebagatelną rolę mogłyby tu odgrywać media – tradycyjne i internetowe, choć w różnym zakresie. Te ostatnie mogą bezpośrednio włączać mieszkańców w dyskusję. Praktyka ostatnich lat pokazuje, że spotkaniom bezpośrednim mogą towarzyszyć spotkania on-line. Mamy tu do wyboru debaty tekstowe – synchroniczne i asynchroniczne – oraz debaty głosowe. Oczywiście, wykorzystanie internetu na rzecz dobrego rządzenia w obszarze polityk publicznych nie jest samoczynne – co oznacza, że wykorzystanie internetu i sposób jego wykorzystania w zarządzaniu nie są oczywiste (Hausner 2008). Narzędzia internetowe mogą przeciwdziałać wykluczeniu społecznemu w omawianym zakresie, jak i je wzmacniać. Właściwe przeprowadzenie procesu komunikacji przez internet wymaga kontrolowania innych czynników zakłócających, niż te, na które należy zwrócić uwagę w przypadku posługiwania się tradycyjnymi formami komunikacji. Optymalnym rozwiązaniem jest równoległe prowadzenie debat bezpośrednich i on-line, z uwzględnieniem tych samych rygorów dotyczących scenariusza i materiałów informacyjnych. Z pewnością wybór kanału komunikacji warto pozostawić obywatelom.

Praktyka konsultacji społecznych w samorządzie

Konsultacje z organizacjami społecznymi są osadzone w polskim prawie ogólnokrajowym, więc zobligowane do ich przeprowadzania urzędy na ogół nie mają problemu ze wskazaniem pracowników, którzy są za nie odpowiedzialni. Obowiązki związane z organizacją konsultacji z mieszkańcami mają w większym stopniu charakter przechodni. Nie zawsze wyodrębnione jest stanowisko, biuro czy wydział, które się tym zajmują. Czasem odpowiadają za nie po prostu odpowiednie wydziały merytoryczne, które same muszą sprostać wymogom konsultowania się w sprawach planów zagospodarowania przestrzennego czy związanych z ochroną środowiska. W sprawach innego rodzaju, zwłaszcza w mniejszych miastach, za konsultacje społeczne może też odpowiadać sekretarz.

Choć w skali kraju jednostek w strukturze urzędów odpowiadających za konsultacje społeczne jest niewiele, to ich obecność jest zauważalna, zwłaszcza w dużych miastach. Przykładowo, w Łodzi, w strukturze Departamentu Komunikacji Społecznej i Zdrowia działa Biuro ds. Partycypacji Społecznej, a w nim Oddział ds. Konsultacji Społecznych. Jeszcze kilka lat wcześniej zadania związane z konsultacjami z mieszkańcami realizowało Biuro Informacji i Komunikacji Społecznej. W Olsztynie dzia-

ła Biuro Komunikacji i Dialogu Obywatelskiego, które w 2015 r. zostało utworzone z połączenia dwóch biur: Komunikacji Społecznej i Dialogu Obywatelskiego. Na czele biura stoi długoletnia rzeczniczka prasowa urzędu miasta. W ramach zmian zaplanowanych na 2015 r. działania rzecznika prasowego miało obsługiwać inne biuro, ale ostatecznie tak się nie stało. W Częstochowie działa Biuro Inicjatyw Lokalnych i Konsultacji Społecznych, które organizuje konsultacje zarówno z organizacjami pozarządowymi, jak i z mieszkańcami. Po wyborach 2014 r. w Radomiu zadania zlikwidowanego Centrum Komunikacji Społecznej zostały przekazane Referatowi Komunikacji Społecznej i Promocji Miasta. W Poznaniu zadania związane z konsultacjami przejęły od Referatu Komunikacji Społecznej i Promocji Miasta wydziały przedmiotowe.

Biorąc pod uwagę to, że – zgodnie z wynikami ekspertyzy przeprowadzonej dla Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (Pracownia „Stocznia” i SMG/KRC 2011) – 75% Polaków nie rozumie pojęcia konsultacji społecznych, to zmiany organizacyjne i kompetencyjne w ramach urzędów zapewne mogą ten stan pogłębiać i niekorzystnie oddziaływać na poziom uczestnictwa, który urzędnicy wymieniają jako jeden z zasadniczych problemów (Przybylska 2011: s. 14). Prócz tego, że w poszczególnych miastach zadania związane z prowadzeniem konsultacji wykonywane są przez różne jednostki, zauważyć można tendencję do łączenia, w tych samych strukturach organizacyjnych, zadań związanych z promocją miasta i z komunikacją społeczną. Warto w tym miejscu nadmienić, iż to, że zadania dotyczące promocji są realizowane z wykorzystaniem innych narzędzi niż zadania związane z komunikacją społeczną, w tym z konsultacjami społecznymi, jest problemem niższego rzędu. Istotne jest, że przekaz promocyjno-perswazyjny oraz dialog i konsultacje społeczne podlegają innym zasadom i wymagają różnych kompetencji.

Urzędnicy samorządowi uczą się, w tym od siebie wzajemnie, choćby przygotowując uchwały regulujące tryb i sposób realizacji konsultacji społecznych, jednak wciąż ani pojęcie konsultacji społecznych nie jest jednoznaczne, ani zasady ich realizacji nie są do końca ścisłe. Coraz więcej projektów miejskich podlega konsultacjom. Przeprowadzając w 2011 r. badanie dotyczące 270 miast w Polsce, zespół Centrum Deliberacji w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego postanowił sprawdzić, co i w jaki sposób się konsultuje. W pierwszym punkcie ankiety skierowanej do osób odpowiedzialnych za prowadzenie konsultacji z ramienia urzędu miasta spytaliśmy o cztery najważniejsze inwestycje miejskie zrealizowane podczas pięciu lat poprzedzających badanie. Następnie poprosiliśmy o informację, w przypadku których inwestycji były przeprowadzone konsultacje z mieszkańcami. Wyniki ankiety pokazały, że średnio

23% urzędów miast (UM) zadeklarowało, że skonsultowało się w sprawach wszystkich prowadzonych projektów inwestycyjnych. Wśród UM, które zrealizowały cztery projekty, było 17% takich, które skonsultowały wszystkie, wśród miast, które zrealizowały trzy – 21%, dwa – 54% i jeden projekt – 100%. W tabeli 2. ukazano, w jakim stopniu konsultowano projekty inwestycyjne w miastach, z uwzględnieniem liczby tych projektów (od 1 do 4). W tabeli nie wzięto pod uwagę miast, które nie zrealizowały żadnych projektów. Poza tym trzy urzędy miast nie podały informacji o liczbie projektów, ale poinformowały, że konsultacje w omawianym zakresie nie były prowadzone.

Tabela 2. Liczba i odsetek konsultacji UM w odniesieniu do zrealizowanych projektów inwestycyjnych

liczba projektów, w sprawie których przeprowadzono konsultacje	liczba UM, które zrealizowały od 1 do 4 projektów			
	4 projekty	3 projekty	2 projekty	1 projekt
4	34	n/d	n/d	n/d
	17%*			
3	13	8	n/d	n/d
	7%	21%		
2	13	6	7	n/d
	7%	15%	54%	
1	18	4	1	9
	9%	10%	8%	100%
0	118	21	5	0
	60%	54%	38%	0%
razem	196	39	13	9

Źródło: Opracowanie na podstawie badań własnych (2011).

* Na szarym tle przedstawiono informacje dotyczące odsetka miast, które konsultowały wszystkie prowadzone projekty inwestycyjne. Informacja przedstawiona jest w podziale na miasta prowadzące od jednego do czterech projektów. „N/d” oznacza „nie dotyczy”.

Należy zauważyć, że zapis w niektórych uchwałach UM dotyczących konsultacji społecznych obliguje urzędy miast do przeprowadzenia tychże, gdy wstępne rozpoznanie wskazuje na kontrowersyjny charakter projektu, np. inwestycji. Taka sytuacja występuje w Krakowie, gdzie, prócz władz, również mieszkańcy mogą podjąć inicjatywę ws. przeprowadzenia konsultacji.

Wspomniane wyżej badania monitoringowe przeprowadzone w 270 miastach pozwoliły na zebranie informacji o tym, jak urzędy prowadzą konsultacje w sprawach inwestycji. Na potrzeby artykułu odniosę się do kilku podstawowych danych istotnych z punktu widzenia omówienia modelu deliberacyjnego konsultacji oraz jego odniesienia do kwestii otwartości i refleksyjności komunikacji. W wyniku analizy okazało się, że w 46% przypadków procedura konsultacji nie uwzględniała przekazania materiałów informacyjnych mieszkańcom. W przypadku 64% konsultacji materiały tego rodzaju były udostępnione przynajmniej jeden dzień przed rozpoczęciem konsultacji. Dopiero badania jakościowe pozwoliłyby odpowiedzieć na pytanie, czy dokumenty zawierały wszystkie istotne informacje o faktach i ograniczeniach dotyczących rozwiązania problemu, nad którym przebiegać ma dyskusja. Natomiast wyniki ekspertyzy przeprowadzonej dla Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej mniej więcej w tym samym czasie świadczą m.in. o tym, że zaledwie w 15% dyskusji publicznych korzysta się ze wsparcia profesjonalnych moderatorów (Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, SMG KRC 2011). Można też wspomnieć o niewystarczającym wykorzystaniu potencjału narzędzi internetowych do prowadzenia dialogu z mieszkańcami. Wartość wskaźnika odsetka urzędów miast stosujących narzędzia wspierające komunikację typu wielu–do–wielu oscyluje między 4 i 5%. Problemem jest brak: spopularyzowania tematu, dostępu do materiału wyjściowego do dyskusji, zachęt do dyskusji w formie pytań od moderatorów, którzy, choć zazwyczaj są urzędnikami, niekiedy pozostają anonimowi dla mieszkańców. Dalej, nawiązując do badania przeprowadzonego w 2011 r., można stwierdzić, że 60% urzędów miast, które przeprowadziły konsultacje w sprawach inwestycji, opublikowało raport z konsultacji, a 58% opublikowało raport, w którym znalazły się odniesienia do opinii mieszkańców (Przybylska 2011: s. 8).

Badania jakościowe przeprowadzone w 2012 r. i w latach kolejnych przez Centrum Deliberacji w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego pozwoliły na zebranie dodatkowych informacji o problemach związanych z realizacją konsultacji społecznych w polskich miastach. Z perspektywy 31 urzędników – uczestników debat grupowych on-line – problemy te dotyczą przede wszystkim zapewnienia odpowied-

nio licznej grupy uczestników (mieszkańców) oraz wyboru metody zbierania danych. Pierwsza kwestia jest przedstawiana w powiązaniu z zagadnieniami społecznej pasywności oraz mobilizacji osób o negatywnym nastawieniu do współpracy. Druga kwestia jest odnoszona do braku reprezentatywności grupy uczestników w stosunku do społeczności oraz do problemu dygresyjności debaty.

W trakcie badań polegających na obserwacji uczestniczącej, przeprowadzonych w latach 2011–2014, ujawnił się natomiast problem różnej praktyki doboru uczestników konsultacji społecznych. Podczas gdy stwierdzenie o prawie każdego obywatela do udziału w konsultacjach jest w niektórych urzędach miast interpretowane w zgodzie z rozumieniem reprezentatywności w naukach społecznych, to w innych pojmuje się je dosłownie. W pierwszym przypadku możliwy jest losowy lub celowy dobór uczestników z populacji, której dotyczy problem, w sprawie którego przeprowadza się konsultacje. W drugim – najczęściej rekrutacja uczestników odbywa się na zasadzie auto-selekcji, w efekcie czego w debacie uczestniczą osoby, na których życie dany problem niekoniecznie wywiera wpływ. Ma to niebagatelne znaczenie dla wyników konsultacji i dla kierunku decyzji, które się do nich odwołują³.

W niektórych urzędach miast urzędnicy twierdzą, że prawo nie zezwala na dobór uczestników konsultacji. W uzasadnieniu porównują regułę dotyczącą prawa udziału obywatela w konsultacjach z regułą powszechnego prawa udziału w referendum czy w wyborach. Analogia nie jest jednak trafna. W procesie wyborów, np. do samorządu, obywatele wybierają reprezentantów politycznych, którzy po objęciu stanowiska mają działać na rzecz wspólnoty, z uwzględnieniem potrzeb różnych grup społecznych. Z kolei podczas referendum obywatele decydują o przedmiocie, który ma znaczenie dla wszystkich. W sytuacji konsultacji i przyjęcia zasady otwartego, a nie celowego, doboru ich uczestników, mamy niejednokrotnie do czynienia z sytuacją, gdy osoby, których sprawa bezpośrednio nie dotyczy, opiniują projekty mające konsekwencje dla jakości życia innych osób i grup. W ten sposób prawo jednostki do udziału w konsultacjach jest stawiane ponad prawem wspólnoty do szukania rozwiązań, które broniłyby dobrostanu poszczególnych grup społecznych.

³ Kwestię metodologii konsultacji społecznych omawiam szerzej w tekście pt. *Model deliberacji i narzędzia IT w procesach decyzyjnych* (2014), <http://wdialogu.uw.edu.pl/rezultaty#Model> (10.07.2016). Rezultaty dyskusji na temat reprezentatywności i korzystania z danych osobowych w konsultacjach znajdują się w dokumentach z seminarium, pt. *Zbieranie i ochrona danych osobowych w konsultacjach publicznych, 27.11.2015*, <http://wdialogu.uw.edu.pl/wydarzenia/seminarium-11-2015> (10.07.2016).

Zakończenie

W różnych państwach i społecznościach lokalnych, z typowymi dla nich instytucjami i praktykami wynikających z miejscowej kultury politycznej, przyjmuje się specyficzne rozwiązania mające wzmocnić reprezentatywny model demokracji lokalnej. Inne propozycje przedstawia się np. w Almere, a inne w Newham czy w Wiesbaden (Schaap i Daemen 2012), jednak próby wprowadzenia zmian łączą wspólne przesłanki.

Warto zaznaczyć, że to na poziomie społeczności lokalnej najbardziej sprawdzają się inicjatywy włączania obywateli w procesy decyzyjne, które trzeba wszakże traktować jako głos doradczy, a nie rozstrzygający w podejmowaniu ostatecznych decyzji co do przedmiotu polityk publicznych. Nie tylko w praktyce, ale też w literaturze przedmiotu dostrzegalny jest pewien zamęt wynikający z tego, że trudno jest sprecyzować, jaką użyteczność mają procesy konsultacyjne i do czego mają prowadzić. Roszczenia, aby przynajmniej w niektórych sytuacjach zastąpić nimi decyzje wybranego w wolnych i powszechnych wyborach samorządu, wywołują sprzeciw lokalnych polityków. Przejawia się to już na poziomie dyskusji o zmianach w systemie zarządzania komunikacją i wiedzą odrzucaniem propozycji prowadzących do demokratyzacji procesów zarządczych.

Natomiast dobrze przeprowadzony proces konsultacji społecznych może korzystnie wpływać na realizację celów strategicznych gminy. Jeśli procedura konsultacji znajduje zrozumienie wśród mieszkańców, i jest przez nich akceptowana, może sprzyjać budowaniu poczucia odpowiedzialności za dobro wspólne, a także zgody w stosunku do polityki miasta. Nacisk powinno się położyć na jakość procesów komunikacji, edukację dotyczącą tego, jak planować konsultacje w sposób przemyślany i przejrzysty. W Polsce nie ma jednej instytucji, która wyznaczałaby standardy konsultacji, ani ustandaryzowanych przepisów prawa. Możliwe są do zastosowania wobec samorządów jedynie „miękkie narzędzia perswazji”, jak kanony dobrych praktyk. Oczywiście, najskuteczniej działania zmierzające do zapewnienia dobrej jakości konsultacji mogłyby być egzekwowane przez świadomych i poinformowanych mieszkańców podczas wyborów samorządowych. Należy liczyć na to, że urzędy, kierując się również własnym interesem, będą zmierzały w kierunku profesjonalizacji przygotowywania i prowadzenia konsultacji społecznych. W zdobywaniu wiedzy i kompetencji mogą być pomocne inicjatywy, jak ta opracowana przez konsorcjum „W Dialogu”, w ramach której proponuje się narzędzia internetowe pomagające w realizacji procesu zbierania opinii, z uwzględnieniem standardów deliberatywnych (www.wdialogu.uw.edu.pl).

Bibliografia

- CREPAZ Marcus M.L., STEINER Jürg (2013), *European Democracies*, Upper Saddle River.
- COLEMAN Stephen, PRZYBYLSKA Anna, SINTOMER Yves (2015), *Deliberation and Democracy: Innovative Processes and Institutions*, Frankfurt.
- EDWARDS Arthur (2012), *Tensions and New Connections between Participatory and Representative Democracy in Local Governance*, w: Linze Schaap, Harry Daemen (red.) *Renewal in European Local Democracies. Puzzles, Dilemmas and Options*, Wiesbaden.
- FISHKIN James (2009), *When the People Speak*, Oxford.
- FUNDACJA INICJATYW SPOŁECZNO-EKONOMICZNYCH i in. (2015), *Kanon Lokalnych Konsultacji Społecznych*, Warszawa, http://partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/2015/12/2_konsultacje_kanon.pdf (9.11.2016).
- GASTIL John, LEVINE Peter (red.) (2009), *The deliberative Democracy handbook. Strategies for Effective Citizen Engagement in the 21st Century*, San Francisco.
- GEISSEL Brigitte, JOAS Marco (red.) (2013), *Participatory Democratic Innovations in Europe. Improving the Quality of Democracy?*, Opladen.
- HAUSNER Jerzy (2008), *Zarządzanie publiczne*, Warszawa.
- LOUGHLIN John, HENDRIKS Frank, LINDSTRÖM Anders (2012), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford.
- MINISTERSTWO ADMINISTRACJI I CYFRYZACJI (2013), *Siedem zasad konsultacji*, Warszawa, https://mac.gov.pl/files/7_zasad_30-04.pdf (9.11.2016).
- MONNOYER-SMITH Laurence, PRZYBYLSKA Anna (2013), *Konsultacje publiczne po francusku*, wywiad, „Res Publica Nowa”, nr 23.
- PRACOWNIA BADAŃ I INNOWACJI SPOŁECZNYCH „STOCZNIA”, SMG/KRC S.A. (2011), *Raport końcowy z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych*, Warszawa, http://www.pozytek.gov.pl/files/Biblioteka/raport_efekt_konsult.pdf (2.01.2015).
- PRZYBYLSKA Anna (2015a), *Znaczenie badań ewaluacyjnych w projektach o charakterze interwencji socjologicznej. Refleksja nad wynikami sondażu deliberatywnego w Poznaniu*, w: Mikołaj Lewicki, Sławomir Mandes, Anna Przybylska, Małgorzata Sikorska, Cezary Trutkowski (red.), *Socjologia społecznienia. Księga dedykowana Profesorowi Mirosławowi Maroży*, Warszawa.
- PRZYBYLSKA Anna (2015b), *Model deliberacji i narzędzia IT w procesach decyzyjnych*, <http://wdialogu.uw.edu.pl/rezultaty#Model> (10.12.2016).

PRZYBYLSKA Anna (2011), *Konsultacje w naszym mieście. Raport z badań*, Warszawa.

ROCKE Anja (2014), *Framing citizen participation. Participatory budgeting in France, Germany and the United Kingdom*, Houndmills.

USTAWA (2001/142) z dnia 8 marca 1990 r., o samorządzie gminnym, Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1592.

W DIALOGU, <http://www.wdialogu.uw.edu.pl>.