

OPINIE I KOMENTARZE FRDL

ROLA INTERESARIUSZY W PROCESIE PROGRAMOWANIA STRATEGICZNEGO ROZWOJU LOKALNEGO

dr Joanna Podgórska-Rykała

Współczesne kreowanie polityki publicznej – bez względu na szczebel decyzyjny i zasięg danej polityki – jest przedsięwzięciem zespołowym, angażującym nie tylko zasoby administracji publicznej, ale także szereg innych, zróżnicowanych podmiotów. Obok potencjału terytorialnego, a także możliwości finansowych i organizacyjnych, do zasobów kluczowych należy kapitał ludzki, w tym profesjonalizm i kompetencje urzędników, ale również kapitał społeczny, który warunkuje kreowanie, utrzymanie oraz rozwój relacji w ramach sieci współpracy łączących środowiska decyzyjne z adresatami decyzji publicznych i innymi interesariuszami. Dzieje się tak, gdyż cykl polityki publicznej odbywa się zawsze w środowisku społecznym, którego główny element stanowią ludzie oraz ich wzajemne interakcje. W tym kontekście interesariuszami polityki publicznej są szeroko pojęci członkowie społeczeństwa. W szczególności zaś, interesariuszami poszczególnych strategii, planów i programów są ich adresaci oraz wszelkie osoby, grupy, instytucje i organizacje, zarówno formalne, jak i nieformalne, które w związku z realizacją określonej polityki odnoszą korzyści, bądź ponoszą straty. Wszystkie te podmioty – z uwagi na ich specyficzną – jednostkowo, a zarazem zasadniczą – grupowo, rolę, powinny zostać włączone w proces przygotowywania projektu strategii rozwoju lokalnego. Tradycyjnie i w myśl przepisów prawa odbywa się to za pośrednictwem konsultacji społecznych. Ustawodawca pozostawia jednostkom samorządu terytorialnego w tym zakresie znaczną swobodę, zakładając, że konkretne procesy konsultacyjne będą odbywały się adekwatnie do możliwości, warunków i potrzeb lokalnych. Warto przyjrzeć się tej tematyce bliżej i zastanowić, czy podejmowane inicjatywy są skuteczne i efektywne, czy wręcz przeciwnie, stanowią przykłady działań fasadowych, zorientowanych na zrealizowanie obowiązków ustawowych, bez nastawienia na osiągnięcie wymiernych rezultatów.

Wprowadzenie

Tekst składa się z kilku części. Na wstępie Autorka wychodzi od teorii idei modelu polityki rozwoju zorientowanego terytorialnie i następnie omawia aktualne zasady prowadzenia polityki rozwoju na szczeblu lokalnym. W kolejnych fragmentach odnosi się do pojęcia strategii i jej roli w procesie programowania danej polityki publicznej. Kolejnym poruszonym tematem jest interesariusz, Autorka definiuje i wyjaśnia wskazane pojęcie, by płynnie przejść do omówienia roli interesariuszy w procesie konsultowania publicznych decyzji. Konsultacje społeczne zostają wskazane jako remedium na pojawiającą się w społecznościach lokalnych lukę informacyjną, uniemożliwiającą sprawne współzrządzenie publiczne. Ostatnia część tekstu poświęcona natomiast jest samej tematyce konsultacji społecznych. Ustrukturyzowano ją posługując się wyodrębnionymi przez Autorkę zasadami dobrych konsultacji. Za ich pomocą, krok po kroku, przedstawiono najważniejsze zagadnienia związane z planowaniem i realizacją procesu konsultacji społecznych – odnosząc się do specyficznej tematyki konsultowania dokumentów, takich jak strategie rozwoju lokalnego.

Idea modelu rozwoju zorientowanego terytorialnie

Za planowanie i wdrażanie polityki rozwoju odpowiadają zarówno władze krajowe, jak również jednostki zdecentralizowanego samorządu terytorialnego: gminy, powiaty i województwa oraz związki metropolitarne. Współcześnie pojawiające się problemy publiczne oraz zmieniający się dynamicznie charakter czynników procesu rozwoju zwracają uwagę na działania, podejmowane na wszystkich szczeblach organizacyjnych administracji publicznej, zmierzające do poprawy jakości życia mieszkańców. By wysiłki te przynosiły wymierne efekty, biorąc pod uwagę istniejące uwarunkowania terytorialne oraz silne sieci oddziaływań pomiędzy poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego, niezbędne jest prowadzenie kompleksowych i **opartych na dowodach** (*evidence based*) przedsięwzięć wykorzystujących adekwatne instrumenty aktywizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej. Taki model rozwoju koresponduje z podejściem **zorientowanym terytorialnie** (*place-based policy*), które koncentruje się na realizacji polityki lokalnej mającej najlepszy potencjał do mobilizacji wszystkich obszarów kraju, ze szczególnym uwzględnieniem ich endogenicznych zasobów. Podejmowane decyzje, w szczególności te o charakterze długofalowym i strategicznym, muszą być więc zorientowane terytorialnie, a więc oparte na czynnikach zindywidualizowanych. Tego rodzaju podejście może istotnie pomóc przygotować plany w sposób kompleksowy i zapewnić im długofalową perspektywę, co sprzyjać będzie osiągnięciu efektu synergii rozwojowej. Terytorialny kontekst zarządzania publicznego ujawnia szeroki zakres zagadnień powiązanych z funkcjonowaniem zdecentralizowanych struktur samorządowych. Z jednej strony, wyzwaniem staje się konieczność zapewnienia wysokiej efektywności i skuteczności działań podejmowanych przez niezależne i samodzielne jednostki samorządu terytorialnego, a z drugiej potrzeba zintegrowania różnego rodzaju interwencji oraz tworzenia adekwatnych regulacji i systemów sterowania, współdziałania oraz wspólnego zarządzania z udziałem interesariuszy społeczno-gospodarczych w wymiarze lokalnym, regionalnym i krajowym.

Ideę trwałego i zrównoważonego rozwoju (*sustainable development*), wyrażoną w *Konstytucji RP* w art. 5 tłumaczy się jako rozwój „samopodtrzymujący się”, a więc taki, który stale generuje potencjał rozwojowy. Sam rozwój jest jednak pojęciem bardzo złożonym, co wynika poniekąd z braku możliwości dokonania jednoznacznej identyfikacji jego celów. Jedno jest jednak pewne – w koncepcję zrównoważonego rozwoju wpisują się cele zarówno społeczne, gospodarcze, środowiskowe, jak i przestrzenne.

Zasady prowadzenia polityki rozwoju

Podstawowym aktem prawnym rangi ustawowej, który reguluje w Polsce **politykę rozwoju** jest *Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*. Głównym celem wskazanego aktu prawnego jest stworzenie ram prawnych, które systematyzują sposób prowadzenia polityki **rozwaju społeczno-gospodarczego i przestrzennego**. Ustawa określa podmioty prowadzące politykę rozwoju, tryb współpracy między nimi, podstawowe instrumenty służące realizacji tej polityki oraz źródła ich finansowania. Stwarza także podstawy prawne dla koordynacji różnych instrumentów i źródeł finansowania oraz zapewnienia spójności w planowaniu działań rozwojowych.

Ustawa definiuje politykę rozwoju jako „zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej” (art. 2). Jest to przykład definicji funkcjonalnej, która wyjaśnia politykę rozwoju za pomocą pojęć zwracających uwagę na szerokie spektrum celów ogólnych, związanych z innymi politykami publicznymi – odnoszącymi się do poszczególnych sektorów i funkcji państwa. Eksponuje się w niej także różnorodność poszczególnych szczebli organizacji administracji publicznej, na których polityka rozwoju ma być realizowana. Uwypuklone zostają tym samym dwa fundamentalne aspekty polityki rozwoju – **sektorowy i terytorialny**.

Cele polityki rozwoju, na których opiera się ustawodawca są spójne z celami przyjętymi w *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, która została uchwalona przez Radę Ministrów dnia 14 lutego 2017 r. Dokument stanowi aktualizację średniookresowej strategii rozwoju kraju, tj. *Strategii Rozwoju Kraju 2020*. Jest aktualnie obowiązującym, kluczowym dokumentem państwa polskiego w obszarze średnio- i długofalowej polityki gospodarczej. Cele te są również zgodne z celami rozwojowymi Unii Europejskiej, wskazywanymi w jej kolejnych dokumentach strategicznych. Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 3 ustawy, politykę rozwoju prowadzi się na podstawie strategii rozwoju, programów i dokumentów programowych oraz polityk publicznych. Polityka rozwoju może być prowadzona również na podstawie instrumentów prawnych i finansowych określonych w odrębnych przepisach.

Strategia rozwoju

Odpowiednie organy władzy publicznej prowadząc politykę rozwoju opracowują strategię rozwoju. Sama „strategia” będąca flagowym narzędziem prawno-politycznym wykorzystywanym w prowadzeniu polityki rozwoju – nie posiada swojej definicji legalnej. W oparciu o literaturę przedmiotu można ją zdefiniować jako **kompleksowy plan działania dla osiągnięcia konkretnych celów**. Jest kwalifikowana jako dokument długofalowy, o charakterze programowym i planistycznym. Aby strategia była skuteczna należy zabezpieczyć jej techniczną wykonalność, akceptowalność polityczną i społeczną oraz spójność z pozostałymi elementami zarządzania daną jednostką. Strategia stanowi bowiem mapę obecnej i przyszłej aktywności, koordynuje wykorzystanie potencjału i zasobów tak, aby podejmowane działania przekładały się na osiągnięcie realnych rezultatów.

W przypadku gmin – opracowanie strategii rozwoju – nie jest zadaniem obligatoryjnym (art. 10e ust. 1 u.s.g. wskazuje, że gmina „może” opracować strategię rozwoju gminy). Jeśli jednak gmina zdecyduje się na uchwalenie strategii rozwoju, to dokument ten musi być spójny ze strategią rozwoju województwa oraz strategią rozwoju ponadlokalnego, obejmującą tę gminę.

Strategia rozwoju gminy **obligatoryjnie zawiera wnioski z diagnozy** przygotowanej na potrzeby tej strategii. *Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* w art. 10a zawiera punkt „zasady budowania strategii”, w którym wskazuje się, że podmiot opracowujący projekt strategii rozwoju przygotowuje diagnozę sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej, z uwzględnieniem obszarów funkcjonalnych, w tym miejskich obszarów funkcjonalnych. Ponadto, podmiot opracowujący projekt strategii rozwoju przeprowadza **uprzednią ewaluację** trafności, przewidywanej skuteczności i efektywności realizacji strategii rozwoju – przed jej przyjęciem.

Ponadto, **strategia rozwoju gminy określa w szczególności:**

•cele strategiczne rozwoju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym;
•kierunki działań podejmowanych dla osiągnięcia celów strategicznych;
•oczekiwane rezultaty planowanych działań, w tym w wymiarze przestrzennym oraz wskaźniki ich osiągnięcia;
•model struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy;
•ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie;
•obszary strategicznej interwencji określone w strategii rozwoju województwa wraz z zakresem planowanych działań;
•obszary strategicznej interwencji kluczowe dla gminy, jeżeli takie zidentyfikowano, wraz z zakresem planowanych działań;
•system realizacji strategii, w tym wytyczne do sporządzania dokumentów wykonawczych;
•ramy finansowe i źródła finansowania.

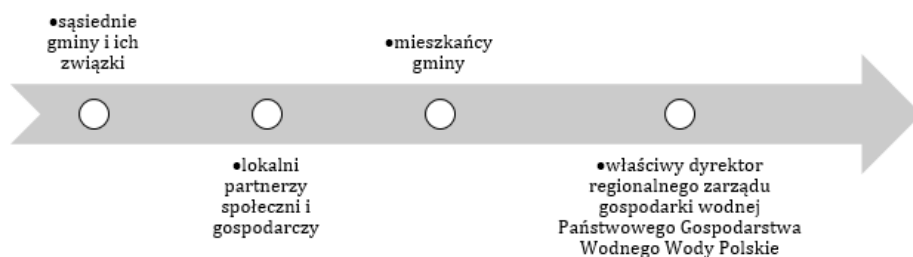
Strategię rozwoju gminy sporządza się w formie tekstowej oraz graficznej. Proces przyjęcia strategii rozpoczyna się od określenia przez radę gminy szczegółowego trybu i harmonogramu opracowania projektu strategii rozwoju gminy, w tym trybu jej konsultacji (art. 10f ust. 1 u.s.g.). W art. 6 ust. 3 *Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* wskazuje się, że projekt strategii rozwoju gminy podlega konsultacjom w szczególności z: sąsiednimi gminami i ich związkami, lokalnymi partnerami społecznymi i gospodarczymi, mieszkańcami gminy oraz z właściwym dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie.

Następnie organ wykonawczy – wójt, burmistrz lub prezydent miasta opracowuje projekt strategii i przedkłada go zarządowi województwa w celu wydania opinii dotyczącej sposobu uwzględnienia ustaleń i rekomendacji w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w województwie określonych w strategii rozwoju województwa. Zarząd województwa wydaje opinię w terminie 30 dni od dnia otrzymania projektu strategii rozwoju gminy. W przypadku braku opinii we wskazanym terminie uznaje się, że strategia rozwoju gminy jest spójna ze strategią rozwoju województwa. Strategia rozwoju gminy jest przyjmowana przez radę gminy w drodze uchwały. Podlega aktualizacji, jeżeli wymaga tego sytuacja społeczna, gospodarcza lub przestrzenna gminy, albo gdy jest to konieczne dla zachowania jej spójności ze strategią rozwoju województwa.

Kim jest interesariusz?

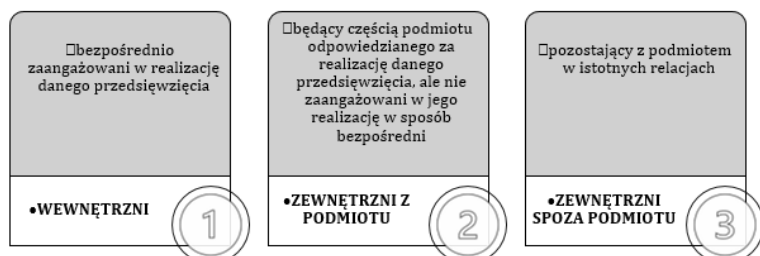
Z przedstawionych wyżej przepisów wynika, że projekt strategii rozwoju lokalnego musi być poddany konsultacjom społecznym. Ustawodawca nie definiuje jednak żadnych obligatoryjnych elementów tego procesu, wskazuje tylko podmioty, które w procesie tym koniecznie powinny wziąć udział.

Wśród nich znajdują się:



Podmioty te z pewnością można nazwać jednym zbiorczym określeniem – interesariuszy. Pojęcie interesariusza (stakeholder) zostało wprowadzone przez R. Edward Freemana w latach 80. XX wieku. Jako pierwszy zwrócił on uwagę na konieczność uwzględniania różnych grup interesów w procesie zarządzania. Aktualnie jako interesariuszy definiuje się wszelkie podmioty, w tym osoby, grupy i instytucje, które mają pośredni lub bezpośredni wpływ na kształt, przebieg i rezultaty danego przedsięwzięcia, lub które podlegają jego oddziaływaniom w jakikolwiek sposób.

W literaturze wskazuje się trzy kategorie interesariuszy:



Prawidłowa i dokonana na wczesnym etapie planowania strategicznego identyfikacja interesariuszy, w tym ich **potrzeb, oczekiwań, motywacji i potencjalnych reakcji na decyzje**, które mogą zostać podjęte – ułatwia projektowanie treści konkretnych interwencji publicznych i przedkłada się bezpośrednio na możliwości ich późniejszej **implementacji**. Kluczem do podejmowania konkretnych działań wobec określonych grup społecznych, uznawanych w danym przypadku za interesariuszy, powinna być więc **diagnoza ich sytuacji społecznej i ekonomicznej**. W prawidłowo sporządzonej diagnozie zwraca się uwagę na stan wyjściowy danego zjawiska, uwzględnia czy, oraz w jaki sposób zjawisko to wpisuje się w bardziej ogólne procesy, szacuje się prawdopodobieństwo kierunków dalszego rozwoju tychże procesów, a co za tym idzie, prawdopodobieństwo wystąpienia zmian parametrów w obszarze strategicznym. Następnie należy dokonać oceny możliwości podjęcia takich działań publicznych, które zmierzałyby do wywołania zmian w pożądanym kierunku.

Interesariusze czerpiący z planowanej interwencji publicznej bezpośrednie korzyści w sposób oczywisty wykazują postawę afirmującą – nazywa się ich **beneficjentami**, natomiast tzw. **hamulcowi** to ci, którzy czują się poszkodowani i oceniają podjęte działania negatywnie. Podstawą dobrych relacji z jednymi i drugimi jest **otwarty i sprawny proces komunikacji**.

Konsultacje społeczna jako remedium na lukę informacyjną

Wśród wielu przyczyn niepowodzenia przedsięwzięć publicznych wskazać można tzw. **lukę informacyjną**, która powstaje przy braku wystarczających informacji o potrzebach i oczekiwaniach interesariuszy. Zarządzanie komunikacją polega na sterowaniu procesami w takim kierunku, aby możliwe było zapewnienie prawidłowego i terminowego wyszukiwania, gromadzenia i przechowywania istotnych informacji, a także dysponowanie nimi. Postępując się prostym skojarzeniem można powiedzieć, że sprawny obieg komunikacji jest równie niezastąpiony, jak niezastąpiony jest olej w silniku – jego niedobór utrudnia, a brak uniemożliwia współpracę poszczególnych części i cały mechanizm ulega zatarciu. Luka informacyjna jest zjawiskiem, które może zaważyć na powodzeniu planowanego przedsięwzięcia. Jest ona tym groźniejsza, że wynika z potocznych uwarunkowań i pozornie drobnych zaniedbań, gdy w toku przygotowań do podjęcia decyzji, komunikację z interesariuszami rozważa się często jedynie „przy okazji”, bądź „dla formalności”.

Najpopularniejszym narzędziem komunikacji z interesariuszami w przestrzeni publicznej są konsultacje społeczne. Stanowią one jedno z formalno-prawnych narzędzi partycypacji mieszkańców w procesach sprawowania władzy.

Konsultacja to termin pochodzący z języka łacińskiego – *consulto* oznacza „**radzenie się**”. Słownikowo jest to więc **udzielenie wskazówek, zasięgnięcie opinii**, najczęściej u **fachowców bądź specjalistów z jakiejś dziedziny**. Biorąc pod uwagę rozważany w tekście problem można przyjąć, że konsultacje społeczne to proces, w którym przedstawiciele władz (każdego szczebla) przedstawiają do oceny – mieszkańcom, ekspertom oraz innym osobom i grupom, których opinia jest w danej sprawie istotna – swoje plany dotyczące nowych aktów prawnych, inwestycji i innych ważnych przedsięwzięć, które będą miały wpływ na ich prawa i obowiązki, a więc szeroko pojęte życie codzienne. Przekrój tematyczny dla konsultacji społecznych jest ogromny, mogą to być m.in. sprawy z zakresu polityki społecznej, gospodarczej czy informacyjnej – wszystko, co może mieć istotne znaczenie dla danej zbiorowości.

Przykładowo, na szczeblu lokalnym mogą to być m.in. zmiany planów zagospodarowania przestrzennego, lokalizacje nowych inwestycji, modernizacje przestrzeni publicznych, remonty ulic, sposoby zagospodarowania skweru lub parku, likwidacja bądź uruchomienie nowych połączeń komunikacyjnych, czy też wprowadzenie nowego systemu gospodarowania odpadami. Również kierunki i priorytety strategii rozwoju lokalnego mieszczą się w tej grupie.

W polskim systemie prawnym nie istnieje ustawa, która byłaby w całości poświęcona problematyce konsultacji społecznych. Brakuje także definicji legalnej tej instytucji oraz jednolitych zasad, które stanowiłyby dla władz publicznych szczegółowe wytyczne w tym zakresie. Krajowe regulacje konsultacji społecznych są rozproszone i znajdują się w różnych ustawach, rozporządzeniach i innych przepisach niższej rangi. Wśród ważnych w tym kontekście dokumentów należy wskazać m.in.: *ustawę o samorządzie gminnym, ustawę o samorządzie powiatowym, ustawę o samorządzie województwa, ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, ustawę o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania, ustawę o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* i wiele innych. W wymienionych aktach prawnych pojawia się dużo odniesień do procedury konsultacji społecznych.

Konsultacje społeczne występujące w przestrzeni publicznej mogą mieć charakter **obowiązkowy (obligatoryjny) lub nieobowiązkowy (fakultatywny)** – przesądzają o tym wprost przepisy prawa. W przypadku tych pierwszych, konkretne organy władzy publicznej są zobligowane przez ustawodawcę do ich przeprowadzenia. Bez względu na to, czy ktokolwiek weźmie w nich udział, czy nie, konsultacje, które zostały prawidłowo ogłoszone i odbyły się zgodnie z prawem uważane są za skutecznie zrealizowane.

W gminach konsultacje społeczne prowadzone są na podstawie art. 5a ust. 1 i 2 *Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*. Ustawodawca wskazuje w przepisach, że w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy. Natomiast zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy. Znaczenie instytucji konsultacji społecznych dla prawa samorządowego podkreślane jest w orzecznictwie - m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach stwierdził, że celem, dla którego ustawodawca nakazał poprzedzenie podjęcia niektórych aktów jednostek samorządu gminnego sprawdzeniem stanowiska społeczności lokalnej, jest z całą pewnością zaktywizowanie tej społeczności w zakresie wpływania na decyzje zapadające w jej otoczeniu i ukształtowanie poczucia odpowiedzialności za sprawy publiczne (*Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 marca 2007 r., IV SA/GI 1500/06, Legalis*).

Posiłkując się w tym miejscu jeszcze orzecznictwem należy podkreślić, że uczestnikami procesu konsultacji społecznych przeprowadzanych na podstawie art. 5a ust. 1 i 2 *Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* są zawsze dwa podmioty. Pierwszym jest organ konsultujący (decydent) uprawniony do rozstrzygania o sposobie wykonywania zadań publicznych. Jego rolą jest rozstrzygnięcie sprawy, która była przedmiotem konsultacji, a także zorganizowanie konsultacji społecznych pod względem prawnym oraz technicznym. Podmiotem konsultującym są organy gminy, gdyż tylko one posiadają kompetencje do rozstrzygania o sprawach publicznych ważnych dla lokalnej wspólnoty samorządowej. Drugim uczestnikiem konsultacji społecznych jest zbiorowy podmiot konsultowany, czyli **mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego** przeprowadzającej konsultacje (*Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 10 maja 2021 r. III SA/Kr 113/21, Legalis*).

Wskazuje się, że wymóg przeprowadzenia konsultacji społecznych powinien być rozumiany jako rzeczywiste omówienie z tymi mieszkańcami proponowanych regulacji, a co najistotniejsze, jako faktyczne umożliwienie mieszkańcom wyrażenia opinii i zgłoszenia uwag do projektu statutu. W praktyce (choć tryb i zasady przeprowadzania konsultacji społecznych określa uchwała podjęta na podstawie art. 5a ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym) odbywa się to często poprzez wywieszenie wymaganych informacji na tablicach ogłoszeń oraz poprzez stronę internetową urzędu, stronę Biuletynu Informacji Publicznej, a także w każdy inny zwyczajowo przyjęty sposób. Chodzi o stworzenie realnych możliwości sformułowania przez interesariuszy uwag lub propozycji, a potem także - rozważenie tych propozycji czy zastrzeżeń przez odpowiedni organ gminy (*Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Krakowie z dnia 10 maja 2021 r. III SA/Kr 115/21, Legalis*).

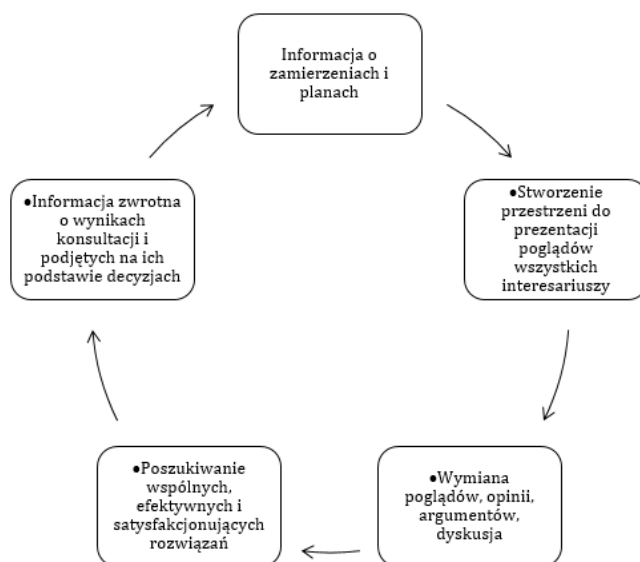
Gdy organ administracji publicznej ogłasza i przeprowadza konsultacje społeczne koncentruje się na „zawieszeniu” tekstu projektu aktu prawnego we wskazanych powyżej miejscach (tablica, strona internetowa) nie prowadząc aktywnych działań promocyjnych tej procedury, nie wychodząc naprzeciw interesariuszom i nie podejmując żadnych dodatkowych działań – konsultacje stają się narzędziem fasadowym i zaprzeczają swojej istocie. Wiele organów władzy publicznej podejmuje jednak znaczące wysiłki, aby proces konsultacji społecznych przygotować i przeprowadzić w sposób realny i profesjonalny. Już nie samo ich formalne zrealizowanie staje się celem, ale prawdziwe zaangażowanie jak największej liczby organizacji i osób, zaktywizowanie ich do kolektywnej wymiany zdań, do dyskusji i późniejszego działania.

Pamiętać należy, że konsultacje społeczne nie powinny ograniczać się tylko do przedstawienia gotowych planów i decyzji, ale powinny **mieć na celu stworzenie przestrzeni współpracy, w której przedstawiciele społeczeństwa będą mogli nie tylko wyrazić swoją opinię, ale wręcz zaproponować alternatywne rozwiązania** i tym samym (mniej lub bardziej) wpłynąć na ostateczną decyzję. Proces ten ma więc charakter, zarówno dynamiczny, jak i dwustronny.

Doprecyzowania wymaga, iż konsultacje społeczne – w odróżnieniu np. od instytucji referendum – **nie mają charakteru wiążącego**. Oznacza to, że ich wyniki stanowią każdorazowo jedynie głos doradczy. Ostateczną decyzję podejmują odpowiednie organy władzy publicznej i to one biorą za nią pełną odpowiedzialność.

Zaangażowanie interesariuszy w proces tworzenia strategii rozwoju to przykład włączenia podmiotów spoza danej instytucji (jednak bezpośrednio zainteresowanych kierunkami jej działania) we współdecydowanie w sprawach publicznych. Tego rodzaju włączenie nazwać zwykło się **partycypacją**. Partycypacja jest definiowana jako uczestnictwo w życiu publicznym i stanowi istotę demokracji.

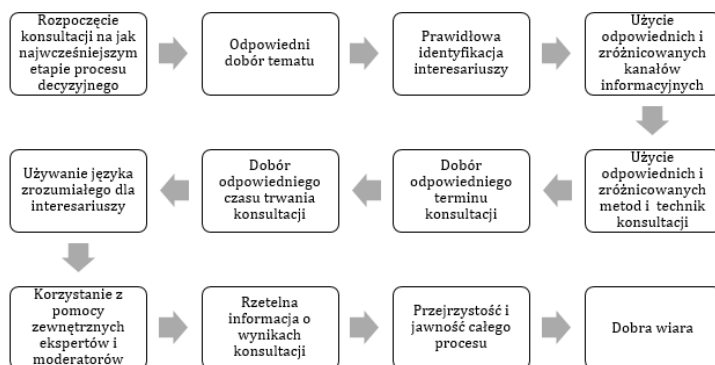
Konsultacje społeczne jako szczególna forma partycypacji stanowią proces, w ramach którego można wyodrębnić kilka, następujących po sobie, etapów:



Przystępując do organizacji konsultacji społecznych należy sporządzić **plan**, który stanowić będzie konspekt kolejno podejmowanych działań. Będzie on podstawowym dokumentem roboczym zespołu konsultacyjnego. Powinien on zawierać wszystkie istotne informacje, w tym dotyczące ram czasowych konsultacji, metod i technik konsultacyjnych, działań promocyjnych, posiadanych zasobów, oczekiwanych efektów i rezultatów, potencjalnych grup interesariuszy, a także daty podjęcia ostatecznej decyzji i formy, w jakiej osoby biorące udział w konsultacjach otrzymają informację zwrotną. Plan tego rodzaju umożliwi sprawne i rzetelne przygotowanie harmonogramu całości konsultacji, a także mobilizuje zespół konsultacyjny, czyniąc cały proces przejrzystym i zrozumiałym dla potencjalnych interesariuszy, zwiększając tym samym ich zaufanie do organów administracji publicznej.

Konsultacje społeczne krok po kroku

Warto skonstruować **katalog zasad dobrych konsultacji**. Wśród nich z pewnością powinny znaleźć się:



Rozpoczynając analizę procesu planowania konsultacji społecznych należy podkreślić, że konsultacje społeczne mają sens tylko wówczas, gdy przeprowadza się je na **wczesnym etapie procesu decyzyjnego**. Przystąpienie do rozmów z interesariuszami powinno nastąpić, kiedy jeszcze wszystkie warianty decyzyjne są możliwe do realizacji, a więc „topata nie została jeszcze wbita w ziemię”, a koparki nie wjechały na plac budowy.

W przypadku konsultowania różnego rodzaju dokumentów, w tym także planowanych aktów prawa miejscowego (np. planów, programów i strategii) należy pamiętać, że proces ich formułowania jest nie tylko długotrwały, ale również wielotorowy i wieloaspektowy. Poddanie pod konsultacje ostatecznej wersji strategii rozwoju lokalnego, kiedy jest ona już spisana i zasadniczo gotowa, a poszczególne jej części są spójne ze sobą, przede wszystkim diagnozy skorelowane są z celami, priorytetami i wskaźnikami – stanowi znaczące ograniczenie potencjalnego wpływu interesariuszy na ostateczny kształt dokumentu. Jednym słowem – jest już za późno by w sposób istotny zmienić przyjęte kierunki. Czasami jest już za późno nawet, by zmienić i zmodyfikować cokolwiek. Warto podkreślić oczywiście, że samo skonsultowanie strategii przed jej ostatecznym uchwaleniem jest jak najbardziej pożądane, ale równie ważne wydaje się włączenie szerokiego grona interesariuszy w proces jej formułowania – szczególnie na etapie diagnozowania problemów społeczności lokalnej. Można to uczynić korzystając w wielu opisanych już dokładnie w literaturze metod i technik, np. poprzez badania, w tym ankiety, wywiady czy profilowanie społeczności. Warto sięgać zarówno po metody o charakterze ilościowym, jak i jakościowym. Ponadto, przygotowując założenia i decydując się na obranie konkretnych kierunków rozwoju można włączać interesariuszy (w różnych konfiguracjach) w węższe, wyodrębnione z uwagi na specyfikę danych problemów czy zagadnień procesy deliberacyjne i partycypacyjne, w tym debaty, warsztaty, spotkania czy panele obywatelskie. Wnioski z tego rodzaju spotkań mogą stanowić istotny głos w procesie formułowania założeń do strategii.

Kolejny element to odpowiedni wybór tematu. Temat konsultacji społecznych musi być sformułowany w sposób jasny, precyzyjny konkretny. Osoby zaproszone do wzięcia udziału w konsultacjach muszą mieć poczucie, że rozumieją, czego się od nich oczekuje i jakie stawia się im w tym procesie zadanie. Zdarza się, że konsultacje społeczne, z uwagi na swoją specyfikę, stają się narzędziem wykorzystywanym przy podejmowaniu trudnych decyzji. Chodzi o tematy kontrowersyjne, polityczne, polaryzujące społeczeństwo, budzące konflikty, dotyczące kwestii wrażliwych społecznie i światopoglądowych. Wszystkie te tematy stanowią wyzwanie dla decydentów, którzy z uwagi na cykl wyborczy, niejednokrotnie obawiają się politycznych konsekwencji podjęcia jakichkolwiek rozstrzygnięć. Wówczas włączenie społeczeństwa może stanowić wsparcie dla organów administracji publicznej. O ile temat ogólny na ogół łatwo sprecyzować, o tyle temat lub tematy szczegółowe, nad którymi mają pochylić się interesariusze muszą być konkretne i adekwatne, zarówno do warunków, jak i możliwości danego samorządu. Przede wszystkim, tematy szczegółowe należy sformułować tak, by ich rozwiązania leżały w gestii odpowiednich organów ogłaszających konsultacje.

Ponadto warto mieć za uwagę zasięg, a więc nie wybierać problemów, które przekraczają np. granice terytorialne danego samorządu i co za tym idzie, wynik konsultacji nie będzie mógł stać się podstawą do podjęcia ostatecznej decyzji. Może się tak zdarzyć, że temat konsultacji jest istotny tylko dla jednej konkretnej grupy, a nie dotyczy całej społeczności. Wówczas należy mieć fakt ten na uwadze, gdy podejmuje się analizy interesariuszy i wybrać dostosowane do tej konkretnej grupy kanały informacyjne i techniki konsultacyjne. Ponadto, temat konsultacji nie może być zbyt specjalistyczny i trudny, żeby biorący udział w konsultacjach interesariusze mogli świadomie wyrazić swoje opinie. Konsultowanie tematów mało ważnych lub zbyt specjalistycznych, zarazem robienie tego nagminnie, w dłuższej perspektywie może doprowadzić do zniechęcenia się mieszkańców do procesów konsultacyjnych i wpłynąć negatywnie na ich zainteresowanie i zaangażowanie w przyszłości. Temat konsultacji może być przedstawiony w formie pytania lub w formie problemu do rozwiązania. W przypadku, gdy konsultuje się cały akt prawny (np. strategię rozwoju), warto stworzyć przestrzeń do jego omówienia i wyjaśnienia poszczególnych elementów składowych.

Kolejnym elementem, nad którym należy pochylić się w procesie prowadzenia profesjonalnych konsultacji, rozumianych jako efektywny proces partycypacyjny, jest **prawidłowa identyfikacja interesariuszy**. Jak już wskazano, grupę interesariuszy tworzą wszyscy, którzy powinni być (z różnych przyczyn) włączeni w dyskusję na temat problemów oraz odpowiadających im rozwiązań. W zależności od tematyki oraz skali problemu skład konsultantów będzie różny. Wśród zaproszonych powinny się przede wszystkim znaleźć osoby, grupy i organizacje, które bezpośrednio są dotknięte konsultowanym problemem, a także organizacje pozarządowe, które w swych celach statutowych uwzględniają przedmiotowe zagadnienia. Nie można pomijać również innych formalnych i nieformalnych grup interesów, kościołów i związków wyznaniowych, instytucji publicznych, przedsiębiorców czy związków zawodowych. Konsultując założenia do strategii rozwoju istotne mogą okazać się również uwagi zgłoszone np. przez zarządy spółdzielni mieszkaniowych czy właściciele dużych zakładów pracy. Do procesu konsultacji społecznych powinny zostać zaproszone podmioty potencjalnie zainteresowane daną sprawą, a przy tym aktywne, chętne do uczestnictwa oraz otwarte na współpracę. Na tym etapie fundamentalna jest rzetelna analiza i charakterystyka poszczególnych grup interesariuszy. Brak analizy może skutkować pominięciem perspektyw istotnych interesariuszy i wpłynąć w przyszłości negatywnie na implementację strategii, obniżając jej potencjał wdrożeniowy, generując niepotrzebne konflikty i przyczyniając się do obniżenia stopnia wykonalności założonych celów. Trzeba przy tym pamiętać, by krąg konsultujących nie był zbyt szeroki, a także, aby trafiały do niego osoby rzeczywiście zainteresowane tematem, a nie samym tylko uczestnictwem w spotkaniach publicznych. Dotrzeć z informacją należy do osób, które znajdują się w bezpośrednim otoczeniu danego problemu, dla których podjęta decyzja może mieć znaczące konsekwencje ekonomiczne lub społeczne, a ich dotychczasowe prawa mogą ulec zmianie.

Kiedy gotowa jest analiza interesariuszy łatwiej o prawidłowy **wybór odpowiednich i zróżnicowanych kanałów informacyjnych**. By informacje docierały do konkretnych adresatów i ich grup należy komunikować się z nimi z wykorzystaniem popularnych w konkretnym środowisku kanałów komunikacyjnych. Chodzi tu zarówno o promocję procesów konsultacyjnych, jak i o samo ich prowadzenie. Kiedy konsultacje prowadzone są za pośrednictwem mediów społecznościowych (np. ankieta na Facebooku) wówczas przekrój osób biorących w nich udział będzie skrajnie inny, niż gdyby ankietę pozostawić w wersji papierowej w miejskiej bibliotece. Mieszkańcy – w zależności od swojej sytuacji rodzinnej, ekonomicznej czy zawodowej, a także z uwagi na swoje hobby – poruszają się czy przebywają na ogół w określonych, często tych samych miejscach. Rozsądna i planowa dywersyfikacja kanałów informacyjnych i komunikacyjnych zapewni różnorodność perspektyw poszczególnych interesariuszy i wzmocni reprezentatywność samego procesu konsultacji.

Prowadząc proces konsultacji należy jednak pamiętać, że wymiana zdań pomiędzy interesariuszami, mieszkańcami i administracją publiczną może doprowadzić do konfliktów na tle konkurencyjności celów. Zdarza się, że trudno jest zaspokoić interesy jednej grupy, nie naruszając oczekiwań innej. Dotyczy to m.in. różnic w aspektach: przestrzennym (np. teren wiejski – teren miejski), komunikacyjnym (zmotoryzowani – korzystający z komunikacji publicznej), finansowym (ograniczony budżet – nieograniczone oczekiwania społeczne) czy politycznym (ugrupowanie rządzące – opozycja). Tego typu aspektów jest znacznie więcej, tak więc przystępując do analizy interesariuszy należy zdiagnozować także ich potencjalne interesy i przygotować propozycje środków zaradczych w razie wystąpienia konfliktów. Wypracowanie końcowego kompromisu może okazać się prawdziwym wyzwaniem.

Użycie odpowiednich i zróżnicowanych metod i technik konsultacji to kolejna ważna kwestia. Konsultacje każdorazowo przybierają konkretne formy, adekwatne do konsultowanej tematyki, a także możliwości organów administracji publicznej oraz potrzeb i oczekiwań społecznych. Należy pamiętać, że bardzo wiele zależy od rodzaju wykorzystanych metod i technik, a także od treści i sposobu sformułowania samych pytań konsultacyjnych.

Techniki pomocne w procesie konsultacji społecznych najogólniej można przyporządkować do czterech kategorii: (1) informowanie społeczności, (2) pozyskiwanie informacji od społeczności, (3) prowadzenie dwustronnych konsultacji z nastawieniem na dialog oraz (4) powoływanie stałych lub doraźnych ciał doradczych. Charakteryzując je w skrócie, warto wskazać, że informowanie społeczności powinno być rzetelne, co oznacza przedstawianie zarówno wad, jak i zalet proponowanych rozwiązań i planowanych do podjęcia decyzji. Pozyskiwanie informacji winno dotyczyć osób zainteresowanych bezpośrednio lub pośrednio konsultowanym problemem, nie zaś losowo wybranych. Można w tym zakresie wykorzystać np. sondaż, ankietę zwrotną, zogniskowany wywiad grupowy, wywiad pogłębiony, profil społeczności czy też analizę skarg, wniosków i komentarzy. Prowadzenie konsultacji to proces dwustronny i zwrotny, stwarzający przestrzeń do dialogu pomiędzy decydentami a interesariuszami, w tym mieszkańcami. Najczęściej wykorzystywane sposoby prowadzenia tak rozumianych konsultacji to: spotkania publiczne, dni otwarte, warsztaty czy wysłuchanie publiczne. Powoływanie ciał doradczych jest natomiast nakierowane na stałe współuczestnictwo wybranych interesariuszy i ekspertów w podejmowaniu decyzji. Ciała, o których mowa mogą przybierać np. postać kadencyjnych rad branżowych bądź zespołów roboczych i grup zadaniowych (powoływanych do rozwiązywania konkretnych problemów).

Decydując o tym, jakie techniki prowadzenia konsultacji zostaną wybrane należy w szczególności wziąć pod uwagę trzy elementy. Po pierwsze, specyfikę konsultowanego problemu (w tym: czas trwania procesu decyzyjnego, złożoność techniczną problemu czy poziom prawdopodobnego zainteresowania społecznego). Po drugie, charakterystykę interesariuszy – adresatów konsultacji (czy jest to społeczność poinformowana czy niepoinformowana o problemie? Czy jest to społeczność apatyczna lub wrogo nastawiona do tematyki konsultacji? Czy społeczność jest podzielona lub zjednoczona za jakimś rozwiązaniem? Czy osoby zainteresowane problemem mieszkają na jednym terenie? Jak szeroki zasięg ma problem? Jakie jest zaufanie społeczne do organów administracji publicznej?). Po trzecie, pod uwagę należy wziąć także postawę urzędników i władz lokalnych. Istotne będzie to, w jakim zakresie problem ma wymiar stricte polityczny, a w jakim publiczny?

Ponadto, czy administracja jest przekonana o słuszności jednego z rozwiązań, czy jest otwarta na wypracowanie zupełnie nowych propozycji, a w ostateczności kompromisów? Nie bez znaczenia pozostaje także pytanie o to, jakimi zasobami dysponuje władza publiczna?

Konsultacje to proces długotrwały. W procedurze umożliwiającej udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji należy zawrzeć rozsądne ramy czasowe dla różnych etapów. Mają one zapewnić dostateczny okres na poinformowanie społeczeństwa w sposób właściwy, terminowy i skuteczny oraz na przygotowanie się i efektywne uczestniczenie przez mieszkańców w podejmowaniu decyzji. W procesie planowania konsultacji społecznych istotne znacznie ma więc prawidłowy **dobór terminu konsultacji oraz odpowiedniego czasu ich trwania**. Wśród barier, które utrudniają efektywne i skuteczne prowadzenie konsultacji społecznych najczęściej wskazuje się bowiem w literaturze brak wiedzy o toczących się konsultacjach lub brak wystarczającej ilości czasu na skuteczne działania. Zdarza się, że mieszkańcy lub inni interesariusze dowiadują się o konsultacjach za późno, w ich trakcie, bądź nawet kiedy są już zakończone. Gdy zadanie stawiane przed interesariuszami jest trudne i wymaga poświęcenia sporej ilości czasu, mimo wyraźnego zainteresowania z ich strony, interesariusze mogą nie zdecydować się na wzięcie udziału w konsultacjach społecznych. Pamiętać należy, by termin konsultacji dostosować do potrzeb interesariuszy, a nie godzin pracy urzędu. Większość mieszkańców bowiem w godzinach pracy urzędu pracuje zawodowo i trudno wymagać, by pojawiali się wtedy na spotkaniach czy debatach. Warto więc organizować konsultacje wieczorem bądź w weekendy – w zależności od wybranych technik.

W procesie konsultowania decyzji publicznych może pojawić się problem związany z niedostosowaniem języka konsultacji do potrzeb osób biorących w nich udział. Prowadząc konsultacje społeczne należy każdorazowo **używać języka zrozumiałego dla interesariuszy**. Sformułowanie pytań w sposób niezrozumiały skutkuje niezrozumiałymi bądź nieadekwatnymi odpowiedziami. Również należy zwrócić uwagę na pojawiający się często w procesach konsultacyjnych problematyczny sposób zgłaszania uwag i opinii. Prośba o wydrukowanie ankiety, następnie wypełnienie jej i odesłanie pocztą na adres urzędu – na ogół spotka się ze zniechęceniem ze strony potencjalnego mieszkańca.

Należy pamiętać, że konsultacje wymagają profesjonalnego przygotowania. Jeśli dotyczą ważnych przedsięwzięć, powinny je prowadzić wyspecjalizowane firmy, pracownicy naukowci bądź praktycy w tym zakresie, nie zaś przypadkowo wskazani – i często zaangażowani po stronie konkretnych rozstrzygnięć – urzędnicy. W przypadku paneli obywatelskich, wystuchań publicznych, debat czy warsztatów niezbędne jest **korzystanie z pomocy zewnętrznych ekspertów i moderatorów**.

Kolejną zasadą dobrych konsultacji jest **rzetelna informacja o wynikach konsultacji**. Po zakończeniu całego procesu i podjęciu przez odpowiednie organy ostatecznej decyzji, organizator konsultacji musi poinformować uczestników o ich wynikach. Dla przykładu, jeśli na etapie pozyskiwania ankiet od mieszkańców mieli oni możliwość pozostawienia swoich adresów mailowych, to właśnie po to, aby drogą mailową otrzymać raport końcowy i opis podjętej decyzji wraz z przyjętą argumentacją. Każdorazowe umieszczanie na stronie internetowej konsultacji społecznych raportu z ich przebiegu zawierającego opis wyników i ostatecznie podjętych decyzji jest zdecydowanie dobrą praktyką.

Aby zapewnić **przejrzystość i jawność procesu konsultacyjnego**, organizator konsultacji powinien udostępnić wszelkie posiadane informacje o rodzaju planowanego przedsięwzięcia i jego możliwych skutkach dla społeczności, środowiska, finansów publicznych. Wgląd do tych dokumentów musi być bezpłatny i natychmiastowy, aby uczestnicy konsultacji mogli się z nimi zapoznać, zanim opowiedzą się za którymkolwiek z rozstrzygnięć.

Warunkiem skutecznych konsultacji społecznych jest **dobra wiara**. Przejawia się ona m.in. poprzez traktowanie interesariuszy przez władze publiczne jako równoprawnego partnera. Manipulowanie opiniami i postawami interesariuszy może doprowadzić do odmowy zaangażowania w procesy współdecydowania w przyszłości. Instrumentalne traktowanie strony obywatelskiej prowadzi często do ostrych i przeciągających się konfliktów.

Mimo coraz powszechniejszych praktyk przeprowadzania konsultacji społecznych projektów aktów prawnych lub innych decyzji, wyniki wielu konsultacji wciąż są uwzględniane w zbyt małym stopniu, a same procesy konsultacyjne często ograniczają się jedynie do realizacji wymogu formalnego przeprowadzenia konsultacji. **Rzeczywisty wpływ obywateli na działanie władz publicznych poprzez proces konsultacji wymaga zatem znaczących usprawnień.** Rzetelne przygotowanie i przeprowadzenie konsultacji ma bowiem wiele zalet. Przyczyniają się one do lepszego zaplanowania przyszłych działań, trafniejszego określenia priorytetów i wytycznych, a także ogólnej poprawy jakości usług świadczonych przez administrację publiczną. Konsultacje tworzą pozytywny klimat wokół proponowanych działań i stanowią przestrzeń do wymiany poglądów. Dostarczają informacji o nowych problemach i trudnych sytuacjach, których politycy oraz urzędnicy – zza biurka – mogą nie dostrzegać. Poznanie problemów u źródła przekłada się na szybsze reagowanie i trafniejsze interwencje publiczne. Jest to szczególnie istotne w procesie planowania strategicznego, którego celem jest zrównoważony i długofalowy rozwój.

O Autorce:

dr Joanna Podgórska-Rykała - prawniczka, politolożka i administratywistka. Specjalistka z zakresu prawa samorządu terytorialnego, polityki publicznej, dialogu obywatelskiego i deliberacji. Zatrudniona na Uniwersytecie Pedagogicznym im. KEN w Krakowie, w Instytucie Nauk o Polityce i Administracji na stanowisku adiunkta w Katedrze Administracji i Polityk Publicznych, pełni również funkcję zastępcy Dyrektora ds. Nauki. Autorka, współautorka i redaktorka ponad 100 publikacji, w tym monografii, komentarzy do ustaw i artykułów naukowych, a także ekspertyz, raportów z badań oraz artykułów publicystycznych.

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.

.....

Warszawa, lipiec 2021

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego
ul. Żurawia 43, 00-680 Warszawa