

Piotr Garczewski

Węzeł Pomorski OŻK-SB

I. ODSETEK DOKUMENTÓW STRATEGICZNYCH JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO PODDANYCH KONSULTACJOM SPOŁECZNYM W WOJEWÓDZTWIE POMORSKIM

I. 1) O CZYM MÓWIĄ TE DANE

W niniejszym opisie przedstawiam dane pokazujące jaki odsetek określonej grupy strategicznych dokumentów lokalnych¹ stanowią dokumenty, których treść i postanowienia uzgadniane były z obywatelami na drodze konsultacji społecznych. Wartości procentowe można interpretować jako wskaźnik zaangażowania i skłonności władz lokalnych do podejmowania dialogu z obywatelami i wcielania w życie idei demokracji partycypacyjnej, wyrażającej się najpełniej w uczestniczeniu obywateli w procesach decyzyjnych. Celem pokazania różnic występujących w tej kwestii na poszczególnych szczeblach władzy w Polsce, zestawiałem ze sobą dane pochodzące z różnych poziomów terytorialnych. Na poziomie gmin i miast na prawach powiatu prezentowane są dane dla samorządów gminnych, w wypadku powiatów mowa jest o dokumentach szczebla powiatowego, a w odniesieniu do obszaru województw - dokumentach Urzędów Marszałkowskich.

¹ Pełne zestawienie dokumentów objętych badaniami w ramach projektu, por.:
http://www.pozytek.gov.pl/files/DOKUMENTY%20ROZNE/BEKS_raport.pdf

II. 1) PRZYDATNE INFORMACJE I ODNOŚNIKI

Aby uniknąć nieporozumień co do znaczenia podstawowych pojęć używanych w opracowaniu, proszę sprawdzić następujące definicje, opublikowane w Wieloźródłowym Słowniku Kultury: [konsultacja społeczna](#), [gmina](#), [powiat](#), [miasto na prawach powiatu](#), [województwo](#), [dane urzędowe](#), [wskaźnik](#)

II. 2) ZOBACZ TAKŻE

Dodatkowym źródłem informacji może być indeks „Partnerski samorząd”, dostępny na portalu Moja Polis; pierwsza z map (obrazująca dane w układzie wojewódzkim) znajduje się pod adresem: <http://www.mojapolis.pl/pointers/map/839/>.

II. 3) ZAJRZYJ NA STRONY

Warto także odwołać się do informacji zamieszczanych na oficjalnych stronach internetowych miejscowości, gmin, powiatów, województw oraz odnośnych Biuletynów Informacji Publicznych. Można tam uzyskać szczegółowe informacje m.in. na temat regulaminów prowadzenia konsultacji społecznych w ramach konkretnych obszarów i poziomów administracyjnych.

III. KOMENTARZ

III.1) METODOLOGIA DANYCH

Dane zestawione w niniejszym opracowaniu pochodzą z roku 2010, kiedy to Fundacja „Pracownia badań i innowacji społecznych Stocznia” we współpracy z firmą SMG/KRC Millward-Brown prowadziły ogólnopolskie badania dotyczące efektywności mechanizmów konsultacji społecznych. Postępowanie badawcze zaczęło się od wstępnej analizy istniejących danych (przeglądano raporty, inne zebrane informacje i metody badawcze używane do takich badań w Polsce i zagranicą). Uzyskana w ten sposób wiedza pozwoliła zbudować metodologię badań zrealizowanych z wykorzystaniem takich narzędzi, jak: a) formularz inwentarzowy, b) wywiady kwestionariuszowe i tzw. pogłębione i in. Odwoływano się do kilku metod jednocześnie, np. w trakcie pogłębionych studiów przypadków (metoda *case study*), kiedy szczegółowej analizie poddawano konkretne procesy funkcjonowania konsultacji, ze zwróceniem uwagi zwłaszcza na to jak przebiegał ów proces, a nie na to co było jego treścią, (choć takie informacje nie były pomijane). Każdy etap badań (kolejne szczeble od gmin po szczebel centralny i badania na ogólnopolskiej próbie Polaków) domknięty został raportem podsumowującym dotychczasowe działania.

Dane, z których skorzystałem na potrzeby właściwej części tego opracowania (por. niżej), bazują na bezpośrednich deklaracjach urzędników poszczególnych szczebli administracyjnych. W tabeli 1 znajduje się zestawienie obrazujące przyjętą w omawianych badaniach metodologię. Przygotowałem ją po to by unaocznic jak szeroko badania te były zakrojone.

Tab. 1. W jaki sposób pozyskiwano dane na temat konsultacji społecznych

Nazwa badania	Kogo/co objęto badaniem?	Zastosowane metody	Cel
<i>Desk research</i>	Opracowania, raporty, wyniki, opisy metod dotyczące badań konsultacji społecznych – zasięg międzynarodowy.	Analiza danych zastanych.	Przygotowania metodologii do badań właściwych
Badanie inwentaryzacyjne w urzędach gmin i powiatów	Zestaw dokumentów z gmin (przebadano 60 % gmin) i powiatów (przebadano 78% powiatów)	Kwestionariusz będący zarazem wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej w formie: papierowej i elektronicznej (email, dostępny online)	Opis charakteru praktyk konsultacji społecznych zdobycie informacji do zaprojektowania kolejnych etapów badań
Badania terenowe w urzędach gmin i powiatów	Badanie urzędów jako całości – jednostek samorządowych i konkretnych dokumentów urzędowych	Wywiady ankietarskie ze wspomaganie komputerowym – CAPI	Poznanie opinii urzędników o konsultacjach społecznych, ich wiedzy o przeprowadzaniu konsultacji, zbadanie procesu konsultowania konkretnych dokumentów
Badanie jakościowe powiatów i gmin	Badaniem objęto organizatorów i uczestników konsultacji społecznych	Pogłębione wywiady indywidualne	Poznanie procesu przeprowadzania konsultacji społecznych i ram kulturowych ich organizowania
Badania regionalne	I etap – analiza dokumentów poddawanych konsultacjom; II etap - rozmowy z przedstawicielami urzędów marszałkowskich	Formularz inwentarzowy oraz wywiady pogłębione.	
Badania na szczeblu centralnym	Strony internetowe ministerstw, raporty ministerialne; rozmowy z kompetentnymi informatorami z ministerstw oraz uczestnikami konsultacji społecznych.	Formularz inwentarzowy, przegląd danych zastanych, wywiady pogłębione.	Kompletny opis konsultacji społecznych, zbadanie roli organizacji pozarządowych w pracy konkretnych ministerstw
Badanie terenowe organizacji pozarządowych	Organizacje pozarządowe uczestniczące w konsultacjach społecznych	Wywiady kwestionariuszowe ze wspomaganie komputerowym – CAPI	Przetestowanie narzędzia do oceny efektywności konsultacji społecznych
Badanie reprezentatywne na	Losowo dobrana, reprezentatywna, ogólnopolska próba (N= 1005 osób)	Wywiady kwestionariuszowe ze wspomaganie komputerowym – CAPI.	Poznanie wiedzy, opinii i doświadczeń Polaków z udziału w konsultacjach społecznych

ogólnopolskiej próbie Polaków (OMNIBUS)			
Badanie studiów przypadków (<i>case study</i>)	35 dobranych celowo dokumentów konsultacji społecznych	Pogłębione wywiady indywidualne, analiza danych zastanych, fiszki – zestawienie najważniejszych cech danych konsultacji w celu dokonania porównań	Odpowiedź na pytanie jak przebiegał proces realizacji konsultacji społecznych?
Analiza ciekawych praktyk partycypacyjnych	Ciekawe przypadki polskie i zagraniczne zasięgania przez administrację publiczną opinii od organizacji pozarządowych i indywidualnych mieszkańców	Wywiady z organizatorami konsultacji; analiza materiału fotograficznego; analiza stron internetowych; analiza kontekstualna	Pogłębienie rozumienia polskich i zagranicznych kontekstów praktykowania konsultacji społecznych
Badanie ciał konsultacyjnych i opiniodawczo-badawczych	Akty prawne, protokoły z posiedzeń, regulaminy wewnętrzne; członkowie ciał konsultacyjno i opiniodawczo-badawczych na poziomie centralnym, regionalnym, powiatowym i gminnym	Analiza dokumentów zastanych, wywiady pogłębione.	Diagnoza efektywności funkcjonowania jednostek w obszarze konsultacji społecznych
Panel ekspercki IDEABLOG	Celowo dobrani przedstawiciele administracji publicznej i sektora pozarządowego (61 osób)	Panel dyskusyjny w postaci moderowanego forum internetowego	Wywołanie eksperckiej dyskusji o wynikach badań i uzupełnienie danych o doświadczenia osób zajmujących się konsultacjami społecznymi

Źródło: oprac. własne – PG, na bazie „Raportu końcowego z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych”, http://partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/beks_raport_koncowy.pdf.

III. 2) PROPOZYCJE INTERPRETACYJNE

Poniżej zestawiałem serię tabel wraz z krótkimi opisami rzucającymi nieco światła na możliwość interpretacji zebranych w nich danych. Najpierw - w tabeli 2 - uwzględniłem dane ogólnopolskie w podziale wg województw. Pokazują one jaka część wybranych dokumentów strategicznych w poszczególnych województwach podlegała konsultacjom społecznym w 2010 roku.

Tabela 2, Odsetek konsultowanych dokumentów wg województw.

województwo	% konsultowanych dokumentów
Pomorskie*	83,3
Świętokrzyskie	83,3
Podlaskie	83,3
Warmińsko mazurskie	66,7
Kujawsko-Pomorskie	66,7
Dolnośląskie	66,7
Łódzkie	66,7
Zachodniopomorskie	60
Wielkopolskie	60
Podkarpackie	60
Lubelskie	60
Mazowieckie	60
Opolskie	50
Lubuskie	50
Małopolskie	50
Śląskie	40

Źródło: oprac. własne – PG, na podstawie danych z mojapolis.pl; * Fioletowym kolorem wyróżniam województwa reprezentowane w Sieci Badawczej Obserwatorium Żywej Kultury.

Przypomnę, że dane z tabeli 2 mówią o tym, w jakim stopniu **Urzędy Marszałkowskie** były skłonne do konsultowania swoich planów administracyjnych z obywatelami. Średnia w tym przypadku wynosiła **62,9 %**. Z 16 województw wydzielić można - dość wyraźnie się rysujące - trzy grupy, które różnią się znacząco między sobą jeśli chodzi o uzyskane wyniki. W pierwszej grupie, (Urzędy Marszałkowskie województw Pomorskiego, Świętokrzyskiego i Podlaskiego) - jak widać - konsultowano się z obywatelami najczęściej. Drugą, nieco

większą grupę, tworzą województwa Warmińsko - Mazurskie, Kujawsko - Pomorskie, Dolnośląskie i Łódzkie z wynikami również powyżej „średniej konsultacyjnej”. Do trzeciej grupy należą województwa, w których Urzędy Marszałkowskie relatywnie rzadziej prowadziły konsultacje społeczne dokumentów strategicznych niż wynosiła średnia krajowa. Dotyczy to ponad połowy województw, dokładnie 9. W tej grupie uwagę przykuwa bardzo słaby wynik śląskiego Urzędu Marszałkowskiego. Dalej przedstawiam bardziej szczegółową analizę danych dotyczących konsultowania dokumentów strategicznych z obywatelami już tylko w województwie pomorskim. W tabeli 3 zebrałem dane pokazujące jaki odsetek tych dokumentów był konsultowany z mieszkańcami w wybranych miastach na prawach powiatu.

Tab. 3 Odsetek dokumentów strategicznych poddanych konsultacjom społecznym w miastach na prawach powiatu w województwie pomorskim

Miasto na prawach powiatu	% konsultowanych dokumentów
Gdynia	100
Gdańsk	75
Słupsk	69,2
Sopot	60

Źródło: oprac. własne – PG, na podstawie danych z mojapolis.pl

Powyższe zestawienie zostało zaprezentowane w celu ukazania pewnego fenomenu. Jak pokazują zamieszczone wyżej dane, w Gdyni, w roku 2010 skonsultowane zostały wszystkie dokumenty strategiczne. Ponieważ Gdynia jest gminą miejską (i zarazem miastem na prawach powiatu), wynik ten odnosi się także do szczebla gminnego. Znalazła się ona tym samym w prestiżowym gronie 4 gmin, w których - jako jedynych w Polsce - wszystkie dokumenty lokalne zostały poddane konsultacjom (pozostałe to: Tomaszów Mazowiecki, Węgierska Górka i Nowe Warpno). W kolejnych dwóch tabelach (4 i 5) zestawiałem informacje na temat korzystania z konsultacji społecznych przez władze samorządowe powiatów oraz wybranych miast województwa pomorskiego.

Tab. 4 Odsetek dokumentów strategicznych poddanych konsultacjom społecznym w powiatach województwa pomorskiego²

Powiat	% konsultowanych dokumentów
Pucki	85,7
Lęborski	85,7
Kościerski	85,7
Człuchowski	83,3
Tczewski	83,3
Wejherowski	71,4
Chojnicki	66,7
Kartuski	62,5
Kwidzyński	50
Nowodworski	42,9

Źródło: oprac. własne – PG, na podstawie danych z mojapolis.pl

² W zestawieniu brakuje 6 powiatów województwa pomorskiego, co oznacza brak danych o prowadzeniu w nich konsultacji społecznych.

Tab. 5 Odsetek dokumentów strategicznych poddanych konsultacjom społecznym w miastach – woj. Pomorskie³

l.p.	Miasto	% konsultowanych dokumentów	l.p.	Miasto	% konsultowanych dokumentów
1.	Kępice	90	2	Dzierżgoń	90
3.	Pelplin	87,5	4.	Gniew	80
5.	Pruszcz Gdański	80	6.	Władysławowo	80
7.	Człuchów	80	8.	Kwidzyn	80
9.	Nowy Dwór Gdański	77,8	10.	Starogard Gdański	77,8
11.	Czarna Woda	75	12.	Łeba	70
13.	Słupsk	69,2	14.	Skarszewy	66,7
15.	Reda	66,7	16.	Kościerzyna	66,7
17.	Tczew	60	18.	Brusy	60
19.	Lębork	60	20.	Kartuzy	55,6
21.	Jastarnia	55,6	22.	Bytów	55,6
23.	Rumia	54,5	24.	Skórcz	50
25.	Puck	50	26.	Miastko	44,4
27.	Ustka	42,9	28.	Czarne	37,5
29.	Czersk	33,3	-	-	-

Źródło: oprac. własne – PG, na podstawie danych z mojapolis.pl

³ Brak jakiegogo miasta w tabeli 5 oznacza, iż dla tego miasta nie było danych o prowadzeniu konsultacji społecznych. Miasta na prawach powiatu pominąłem celowo, jako że dane na ich temat zawiera Tab. 3.

Wyniki zebrane w tabelach 4 i 5 wskazują, że skłonność władz samorządowych do organizowania konsultacji społecznych w jednym województwie, może być znacznie zróżnicowana, jeśli weźmie się pod uwagę różne szczeble administracji. I tak – przykładowo - powiat Kościerski z wynikiem na poziomie 85,7% skonsultowanych dokumentów plasuje się na jednym z czołowych miejsc w rankingu powiatów, podczas gdy jego „stolica” – Kościerzyna – wypada słabo w rankingu „miejskim”, osiągając wynik na poziomie 50 %. Innym przykładem są władze powiatu Nowodworskiego rzadko odwołujące się do narzędzia konsultacji społecznych – wynik na poziomie 42,9 % - i z drugiej strony, będący jednym z jego większych miast, Nowy Dwór Gdański, w którym samorząd terytorialny skonsultował z obywatelami dokładnie 77,8 % wszystkich dokumentów strategicznych. Chociaż nie należy wyciągać z tego daleko idących wniosków, to można jednak zwrócić uwagę, iż pomimo tego, że poszczególne jednostki administracyjne są ze sobą powiązane prawnie i terytorialnie, to jednak kultura polityczna władz poszczególnych szczebli może się jakościowo znacznie różnić. Duże znaczenie dla stylu i sposobu prowadzeniu lokalnych polityk ma tu więc najprawdopodobniej tzw. *czynnik ludzki*. Co, z kolei, może skłaniać do zastanowienia czy da się go ograniczyć przy pomocy regulacji prawnych.

Ciekawą kwestią jest fakt, że regulaminy prowadzenia konsultacji społecznych są uchwalane lokalnie, a zatem mogą być mocno uwikłane w lokalne uwarunkowania społeczne i polityczne. Poszczególne jednostki terytorialne mogą więc mieć skrajnie różne zapisy i uchwały regulujące proces prowadzenia konsultacji społecznych. Nawet tak wycinkowa analiza, jak tu przeprowadzona, pozwala zwrócić uwagę na to, jak istotne znaczenie ma świadomy wybór władz samorządowych, gdyż w wielu przypadkach poziom ich kultury politycznej, (a nie sztywne zapisy prawne) może mieć wpływ na to, czy obywatele będą mogli aktywnie ingerować w proces kształtowania „lokalnej ojczyzny”. Warto też oczywiście pamiętać o tym, że przedstawione dane mają charakter wskaźnikowy i nie dają pełnej odpowiedzi na pytanie o otwartość samorządów i ich skłonność do wysłuchiwania obywateli. Nawet bowiem fakt konsultowania 100% wszystkich dokumentów strategicznych (przykład Gdyni) nie mówi nic o tym, czy i w jakim stopniu wyniki tych konsultacji zostały wzięte pod uwagę. Jest to kwestia wymagająca podkreślenia, gdyż przedstawione dane mogłyby MYLNIE sugerować, iż wskazany dla danej jednostki samorządowej odsetek mówi na ile decyzji administracyjnych mieli w sposób bezpośredni wpływ obywatele, dzięki konsultacjom

społecznym (mówiąc inaczej: ile z wprowadzonych w życie decyzji uwzględniało opinie obywateli). Powyższe dane traktować można jednak za ledwie jako wyraz dobrych intencji samorządów, a nie jako wskaźnik respektowania potrzeb i woli lokalnych społeczności. Przykładowo: wypadający stosunkowo słabo Sopot (tabela 3), może mieć bowiem - przy niskim wskaźniku organizacji konsultacji - wysoki wskaźnik jeżeli chodzi o bezpośrednie uwzględnianie stanowiska mieszkańców przy tworzeniu strategicznych dokumentów – *rzadko pytamy obywateli o zdanie, jednak jak już pytamy, to później konsekwentnie uwzględniamy ich stanowiska i propozycje* - (oczywiście wcale tak nie musi być w rzeczywistości).

IV. PROSZĘ ZAJRZEĆ ZNÓW – NASZE PLANY

W celu lepszego uchwycenia wpływu konsultacji społecznych na kształtowanie polityk lokalnych konieczne byłoby zestawienie ze sobą danych mówiących o odsetku konsultowanych dokumentów strategicznych z danymi na temat faktycznego wykorzystywania przez samorządy informacji płynących od obywateli z tychże konsultacji. Szczegółowe i wielowymiarowe dane zebrane podczas badań nad konsultacjami społecznymi w 2010 r., umożliwiają taką analizę. Jeszcze lepiej byłoby gdyby badania te można było w kolejnych latach powtarzać. Pozwoliłoby to opowiedzieć dokładniej o zmianach polskiego systemu demokratycznego; konkretnie w jego aspekcie partycypacyjnym.