



Pracownia Badań i Innowacji Społecznych **Stocznia**



# **Jakich błędów w prowadzeniu konsultacji należy unikać,... czyli co konsultacje społeczne mają wspólnego z dynamitem.**

*Anna Petroff-Skiba*



**FUNDACJA  
IM. STEFANA BATOREGO**

Opracowanie powstało w ramach programu  
Laboratorium Partycypacji Obywatelskiej  
realizowanego przy wsparciu Fundacji im. Stefana Batorego.



Jakich błędów w prowadzeniu konsultacji należy unikać... czyli co konsultacje społeczne mają wspólnego z dynamitem.



Konsultacje społeczne są świetnym narzędziem dialogu władzy z obywatelami. Dobrze prowadzone mogą nie tylko pomagać w wypracowaniu lepszych rozwiązań, przekonywać obywateli do rządzących, pozwalać im zrozumieć ograniczenia, w jakich działa władza, ale także aktywizować mieszkańców i zachęcać ich do udziału w partycypacji. Wizja ta jest niezwykle piękna i może być prawdziwa, jednak przygotowując konsultacje możemy napotkać na wiele problemów. Żle „użyte” konsultacje społeczne mogą być niebezpieczne i przynieść więcej szkody niż pożytku. Tak jak dynamit.

### **Przecież warto rozmawiać...**

Decyzję o rozpoczęciu konsultacji podjął burmistrz (prezydent lub dyrektor) albo inny nasz przełożony, a może my sami. Wydawałoby się, że skoro postanowiliśmy zorganizować konsultacje społeczne i chcemy rozmawiać, to lepiej być nie może. Przecież dialog jest najważniejszy. A tu czekają nas niespodzianki. Przygotowując konsultacje społeczne musimy zastanowić się nad tym, jaki jest ich cel i po co je robimy. Celem konsultacji powinno być bowiem uzyskanie lepszego (nowego) rozwiązania jakiegoś problemu. Celem pośrednim jest oczywiście włączenie mieszkańców, ale nie powinien on przysłonić właściwego sensu robienia konsultacji. Mieszkańcy zaktywizują się wtedy, jeśli ich uczestnictwo będzie miało sens, jeśli będzie służyło wypracowaniu realnych rozwiązań. Jeśli nawet włączą się tylko po to, żeby „pogadać”, i raz wezmą udział w naszych konsultacjach, a z konsultacji tych nic nie wyniknie, najprawdopodobniej nie wezmą w nich już udziału następnym razem. Zatem np. przeprowadzanie konsultacji na temat zagospodarowania jakiegoś miejsca, kiedy nie mamy żadnych realnych środków finansowych na jego faktyczne zagospodarowanie, nie ma sensu. Pokusa konsultowania po to, żeby mieć gotowe projekty, jest olbrzymia, ale tak jak robienie konkursów architektonicznych „dla sztuki” nie ma sensu (dla warszawskiego Placu Piłsudskiego zostało ich ogłoszonych do tej pory ponoć ponad 30), tak jeszcze mniejszy sens ma organizowanie konsultacji społecznych „dla sztuki”. Mieszkańcy, którzy poświęcą swój czas i energię biorąc udział w konsultacjach, będą oczekiwali zrealizowania ich efektów, czyli urządzenia przestrzeni, na której temat się wypowiadali. Argument, że na pewno ich trud kiedyś wykorzystamy, nie przekona ich, a może zniechęcić zarówno do władzy, jak i do konsultacji. Poza tym robienie konsultacji „na zapas” nie ma sensu, ponieważ zmieniają się potencjalni użytkownicy miejsca, zmieniają się możliwości techniczne, zmieniają się trendy rynkowe. Nawet jeśli cztery lata temu stworzona podczas konsultacji wizja placu zabaw była naprawdę ciekawa, teraz może okazać się, że dzieci, zamieszkujące okolicę, wyrosły, a na rynku pojawiły się o wiele ciekawsze zabawki niż cztery lata wcześniej. Dodatkowo robiąc konsultacje dobrze jest znać budżet, którym będziemy mogli dysponować, bo plac zabaw można zrobić za kilkadziesiąt tysięcy, można też wydać na niego ponad milion złotych. A skoro przeprowadzaliśmy konsultacje nie wiedząc, jakim budżetem będziemy dysponować – to szybko może się okazać, że konsultacje te do niczego się nie przydadzą.

### **Przecież mamy na celu dobro nas wszystkich, chcemy, mając poparcie społeczności, przekonać do..., czy jest w tym coś złego?**

Wydaje się czasem mieszkańcom, a czasem też władzom, że konsultacje społeczne mogą być kartą przetargową. Mieszkańcy przychodzą np. do urzędu i mówią: „zróbcie nam konsultacje w sprawie krzywych chodników i remontów na naszym osiedlu”, zakładając, że wynik tych konsultacji będzie dla nich pozytywny, czyli że wszyscy mieszkańcy danego osiedla powiedzą, że ich chodniki są krzywe, a remonty niezbędne, i wtedy, według nich, władza będzie musiała wykonać te remonty. Patrząc na opisany przykład z boku, wydaje się on śmieszny i trywialny. Można pomyśleć, że mało kto tak instrumentalizuje konsultacje. Jednak wszystkim nam grozi ta pułapka. Czasem, jak wspominałam, wpada w nią też władza. Organizuje ona konsultacje społeczne po to, by coś udowodnić albo kogoś przekonać, a nie po to, by wypracować lepsze rozwiązanie. Zdarza się tak, gdy władze niższego rzędu chcą uzyskać dofinansowanie albo jakąś gratyfikację od władz wyższego rzędu. „Zróbmy konsultacje, ludzie powiedzą, że czegoś chcą, a wtedy będą musieli nam dać pieniądze”. Albo też: „zróbmy konsultacje, ludzie powiedzą, że czegoś (np. spalarni śmieci) nie chcą i nie będą nam mogli tego zrobić”. W tych przykładach nie tylko konsultacje traktowane są instrumentalnie, ale także obywatele. Ich rolą jest wykonać jakieś zadanie, które służy wyższemu celowi, uzyskaniu pieniędzy, uniemożliwieniu podjęcia jakiejś inwestycji. Ale czy temu powinny służyć konsultacje? Organizując je w taki sposób doprowadzamy nie tylko do zniechęcenia wobec partycypacji i rządzących, doprowadzić możemy nawet do protestów i powszechnego niezadowolenia. Nie taka powinna być rola władzy. Nie jest nią odpalenie dynamitu.



Jakich błędów w prowadzeniu konsultacji należy unikać... czyli co konsultacje społeczne mają wspólnego z dynamitem.



## Dlaczego nie sprawdziliśmy wszystkich przepisów prawa?

Zdarza się i tak, że konsultacje prowadzone są w dobrej wierze i mają słuszny cel, ale nie sprawdzono wszystkich dokumentów i przepisów. Niemożliwe? A jednak możliwe. Bywa tak w sytuacjach, gdy chodzi o kwestie związane z zagospodarowaniem przestrzennym, bywa też czasem, gdy chodzi o przepisy konserwatorskie. Konsultujemy na przykład zagospodarowanie skweru przed domem kultury. Wpadamy na świetny pomysł, żeby na tym skwerze, całkiem sporym zresztą, zrobić centrum kulturalne osiedla. Wszyscy są zachwyceni pomysłem, mamy nawet plan na prowadzenie dialogu z mieszkańcami i wstępne środki na zrealizowanie pierwszego etapu prac, tylko... okazuje się, że w miejscu tego skweru, w planie zagospodarowania przestrzennego, powstać ma dość spore skrzyżowanie. Zatem dobrze, że nie rozpoczęliśmy konsultacji, dobrze, że nie odpaliliśmy dynamitu. Co by się stało gdybyśmy jednak wystartowali? Po pierwsze zmarnowalibyśmy pieniądze oraz własną energię. Po drugie wciągnęlibyśmy mieszkańców w proces, który nijak miałby się do rzeczywistości, pytalibyśmy o skwer, który nie będzie istnieć. Mało tego, moglibyśmy dać mieszkańcom poczucie, że mają wpływ na zagospodarowanie tego miejsca i spowodować olbrzymie niezadowolenie, kiedy okazałoby się, że zamiast skweru ma tam być skrzyżowanie. I po co? Dlatego też zabierając się za konsultacje należy sprawdzić wszystkie dokumenty, strategie i zapisy planów zagospodarowania przestrzennego i inne przepisy, które mogą mieć wpływ na ostateczny kształt konsultowanego przedmiotu.

## Oj, a czy badanie społeczne i konsultacje to coś innego, czymś się to różni?

Kiedy organizujemy konsultacje, wydaje się nam, że ich przeprowadzenie jest niezwykle proste. A najprościej, wydaje się, zrobić konsultacje poprzez zorganizowanie sondy, sondażu albo też poważnego badania społecznego. Wtedy, myślimy, nasze konsultacje będą reprezentatywne i wiarygodne – i nikt ich nie podważy. Taką decyzję podejmujemy często w dobrej wierze, wysoko ceniąc narzędzie, jakim jest ankieta. Tyle że działając w ten sposób nie prowadzimy niestety konsultacji społecznych, ale badanie społeczne. A czy obydwa procesy czymś się różnią? Oczywiście, że tak. Wankiecie, nawet jeśli jest dobrze przeprowadzona, naszym celem nie jest dialog z mieszkańcami, tylko uzyskanie odpowiedzi na postawione przez nas pytania. Nie uzyskamy od mieszkańców rozwiązań kreatywnych, a dodatkowo nie powiemy im, co zrobiliśmy z ich opiniami. Ludzie o różnych poglądach nie spotkają się ze sobą i nie będą mogli zrozumieć wzajemnie swoich potrzeb. Wszystko to tracimy wykorzystując ankietę jako jedyne narzędzie dialogu. Dlatego tak ważne jest, żeby przeprowadzając ankietę nie mylić jej z procesem konsultacji i traktować ją jedynie jako element całego procesu. Dodatkową kwestią jest to, że często wydaje się, iż zrobienie badania ilościowego jest naprawdę proste. A tak nie jest. Zrobienie dobrej ankiety jest wyjątkowo trudne, a opracowanie jej wyników jeszcze trudniejsze. Nie myślcie, że jeśli na studiach mieliście metodologię badań ilościowych albo jeśli wasz promotor kazał zrobić ankietę do pracy magisterskiej, to umiecie robić ankiety. Nie mówię o tak oczywistych błędach, jak zadawanie pytań sugerujących („Czy wolisz sztuczne, pozbawione przyrody, plastikowe place zabaw, czy zielone i przyjazne miejsca zabaw dla dzieci, współgrające z otaczającą naturą?”), przygotowując ankietę możemy natrafić na tyle pułapek, że nie powinniśmy się za to zabierać sami. Konieczne jest zasięgnięcie rady specjalisty. Kogoś, kto zawodowo zajmuje się przygotowaniem ankiet. A jeśli nie mamy takiego kogoś (w Warszawie, w Centrum Komunikacji Społecznej Urzędu m.st. Warszawy, działa Wydział Badań i Analiz, zajmujący się takimi sprawami, może w Waszym mieście też są takie miejsca), to ankiety nie róbmy, bo możemy zaszkodzić, a nie pomóc. Możemy zostać oskarżeni o manipulację, której nie mieliśmy na celu. A wracając do reprezentatywności badań – badania ilościowe prowadzone na losowo dobranej próbie mogą być reprezentatywne, czyli na podstawie przebadanej części mieszkańców możemy wnioskować o reszcie tej społeczności. Pamiętajmy jednak, że nawet jeśli w naszej próbie, reprezentatywnej dla naszego miasta, wypowiedziała się pewna liczba osób, to te wyniki nie są już reprezentatywne dla poszczególnych osiedli czy grup wiekowych. Nie możemy z badań dotyczących mieszkańców całego miasta wnioskować o preferencjach i poglądach nastolatków albo mieszkańców osiedla Zielone, a często taką mamy pokusę i często taki błąd jest popełniany.

## Przecież przez te cztery dni wszyscy mogli wziąć udział...

Prowadząc konsultacje społeczne uzyskujemy zatem wynik, który najczęściej nie jest reprezentatywny (może być reprezentatywny, jeśli proces konsultacji uzupełnimy badaniami ilościowymi prowadzonymi na próbie dobranej metodami statystycznymi). Ale mimo to naszym zadaniem jest uzyskanie opinii możliwie szerokiej grupy mieszkańców, dotarcie z informacją o konsultacjach do wszystkich potencjalnych zainteresowanych i umożliwienie im zabrania głosu. Dlatego też



**Jakich błędów w prowadzeniu konsultacji należy unikać... czyli co konsultacje społeczne mają wspólnego z dynamitem.**



tak ważnym elementem każdych konsultacji jest wystarczająco długie ich trwanie i dobra akcja informacyjna. Jeśli prowadzimy konsultacje dotyczące ważnego miejsca w mieście przez pięć dni, wieszając ankietę w internecie, nie oszukujemy się, że zrobiliśmy wszystko. Do przygotowywania procesu informacyjnego trzeba podchodzić racjonalnie. Dać mieszkańcom możliwość zastanowienia się i wzięcia udziału. Czy jakakolwiek telewizyjna akcja reklamowa trwa pięć dni? Oczywiście jest, że organizując konsultacje nie dysponujemy środkami pozwalającymi zrobić nam kampanię na poziomie kampanii reklamowej popularnych produktów, ale mając nawet niewiele środków możemy sporo zdziałać. Starając się dotrzeć do mieszkańców pamiętajmy o naszych sprzymierzeńcach, jakimi są szkoły, parafie, sklepy. Pomóc może zainstalowanie punktu informacyjnego albo tablicy informacyjnej w przestrzeni miasta. I pamiętajmy, że konsultacje powinny trwać, tak jak konsultacje środowiskowe i przestrzenne, minimum 21 dni. W Wielkiej Brytanii z założenia trwają one 12 tygodni, podczas gdy polską codziennością są konsultacje trwające przez tydzień! Jeśli w ten sposób chcemy je prowadzić, nie dziwmy się, że wiele osób będzie miało do nas pretensje. Pretensje słuszne, gdyż nie daliśmy możliwości wypowiedzenia się wszystkim zainteresowanym, a wyniki takich konsultacji nie są wiarygodne.

Osobną kwestią jest to, że często, kiedy nawet w proces konsultacji włożyliśmy mnóstwo energii i dobrej woli, dotarliśmy do wszystkich potencjalnie zainteresowanych osób, to na spotkanie przychodzi tylko kilkunastu mieszkańców. Wiem, że może to być trudne, stracić można wiarę w sens organizowania konsultacji. Jednak nie należy się zrażać, bo spotkania, które mają na celu po prostu wypracowywanie czegoś nowego, nie cieszą się wielką popularnością, mieszkańcy mają swoje problemy i swoje sprawy, nie możemy więc mieć pretensji, że nie wybrali naszych konsultacji zamiast robienia prania czy odrabiania z dziećmi lekcji. Jedno z najciekawszych spotkań podsumowujących konsultacje społeczne, w których uczestniczyłam, zgromadziło sześć osób, a rozmawialiśmy ze sobą przez ponad godzinę i można się było wiele dowiedzieć i przedyskutować wiele bardzo ważnych dla konsultowanego tematu kwestii.

### **Ale jak my teraz te wszystkie pomysły wdrożymy?**

Zanim zaczniemy pomysły mieszkańców zbierać, musimy zastanowić się, jak to zrobić. Bo nawet jeśli zaplanowaliśmy konsultacje i akcję informacyjną w sposób perfekcyjny, polec możemy na etapie zbierania uwag. Jeśli nie przemyślimy sposobu uzyskiwania pomysłów i opinii od mieszkańców, i nie nadamy im pewnych ram, możemy zostać zasypani tysiącami bezsensownych propozycji, do których będziemy musieli się odnieść. Tego rodzaju trudności pojawiają się najczęściej przy konsultacjach dotyczących przestrzeni. Jeśli prosimy o wszelkie propozycje dotyczące urządzenia niewielkiego obszaru znajdującego się przy jednym ze skrzyżowań, możemy uzyskać pomysły na urządzenie parku linowego, wesołego miasteczka, Disneylandu, skate parku i wiele podobnych, a proponujący je mieszkańcy nie mają obowiązku wiedzieć, że ich pomysły nie zmieszczą się na tym terenie. Dlatego pytając, trzeba nadawać ramy. Pytając o miejsce pracować z makietą, klockami, budżetem. Pytając o zajęcia w domu kultury, warto wiedzieć, jaki mamy budżet, kto jest naszym sąsiadem i ile mamy miejsca na zajęcia, które chcemy organizować. Inaczej, nie nadając ram odpowiedziom, uzyskamy setki życzeń i roszczeń, dlatego lepiej najpierw wytłumaczyć, co chcemy osiągnąć, po co chcemy to robić i jakie są nasze ograniczenia, a dopiero potem oczekiwać odpowiedzi. Dlatego tak ważnym elementem konsultacji są warsztaty, spotkania, praca z makietą, bezpośredni kontakt z mieszkańcami. I wykorzystanie specjalistów od rozmowy, czyli moderatorów oraz ekspertów w dziedzinach, o które pytamy. Jeśli konsultujemy przestrzeń, to pamiętajmy o korzystaniu z wiedzy architektów czy psychologów środowiskowych, oni wiedzą, jak docierać do mieszkańców i ich potrzeb w tym trudnym, najtrudniejszym chyba do konsultowania, temacie.

### **A jeśli wszystko dobrze zaplanowaliśmy, ze szczerymi intencjami, mamy jasno określony cel konsultacji, dotarliśmy do zainteresowanych mieszkańców, ich opinie zbieraliśmy w przemyślany sposób, korzystając z pomocy specjalistów, to czy wszystko jest dobrze?**

Ostatnim błęd, jaki można popełnić, to po przeprowadzeniu konsultacji zapomnieć o tych, którzy byli naszym źródłem wiedzy. Nie powiedzieć mieszkańcom, co stanie się z efektami ich pracy i jak je wykorzystamy. A jeśli nie wykorzystamy (czyli Disneylandu nie zbudujemy), to dlaczego. Każda propozycja zasługuje na odpowiedź. Można przesłać maile lub listy do uczestników konsultacji po ich zakończeniu, można zrobić spotkanie, a koniecznie trzeba przygotować raport i umieścić na stronach internetowych urzędu, a najlepiej także w wersji papierowej w miejscu dostępnym dla mieszkańców. Pozostawienie obywateli bez informacji o efekcie konsultacji powoduje ich słuszną frustrację i rozczarowanie dialogiem. To ostatni spośród opisywanych przeze mnie sposobów na odpalenie



**Jakich błędów w  
prowadzeniu konsultacji  
należy unikać... czyli co  
konsultacje społeczne  
mają wspólnego  
z dynamitem.**

dynamitu złych konsultacji społecznych. Nie wątpię, że tych sposobów jest więcej, wymieniłam te, z którymi spotykam się najczęściej, obserwując różne, prowadzone głównie przez samorządy, konsultacje. Ale mimo to konsultacje należy organizować. Tyle, że z dużą rozważą i mądrością, bo nie jest to tak proste, jak może się na pierwszy rzut oka wydawać.

\* Wszystkie przykłady użyte w tekście są prawdziwe i ich zbieżność z rzeczywistością nie jest przypadkowa.

