

Formy uczestnictwa organizacji pozarządowych w procesie stanowienia prawa

Konsultacje publiczne są procesem, do którego warto dobrze się przygotować i przed przystąpieniem do rozmów z obywatelami zastanowić się jaki cel chce osiągnąć organizator konsultacji. Jeśli chcemy przeprowadzić konsultacje, które będą efektywne, pomocne dla ustawodawcy i merytoryczne konieczne jest dobre ich zaplanowanie i przeprowadzenie.

ETAPY KONSULTACJI PUBLICZNYCH

ETAP 1 - Przygotowanie – przeprowadzenie diagnozy sytuacji, ustalenie celu konsultacji i ich zaplanowanie w sposób ekonomiczny, celowy i efektywny, a także adekwatny do zasięgu planowanych zmian

ETAP 2 - Informowanie – zaproszenie do udziału w konsultacjach odpowiednich grup interesariuszy

ETAP 3 - Zasięgnięcie opinii – prowadzenie konsultacji we właściwej formie – minimum to zapewnienie możliwości udzielania informacji/ zgłaszania postulatów w formie elektronicznej

ETAP 4 - Informacja zwrotna - raport z konsultacji podany do publicznej wiadomości wraz z informacją o uwagach, które wzięto pod uwagę, a które pominięto i dlaczego

ETAP 5 - Ewaluacja - ocena przeprowadzonego procesu: czy udało się osiągnąć założony przez organizatora cel procesu, jakie metody działania sprawdziły się, a jakie nie, ale także, co o samym procesie sądzą jego uczestnicy

ZASADY PROWADZENIA KONSULTACJI PUBLICZNYCH

Konsultacje publiczne prowadzi się w oparciu o 7 podstawowych zasad.

Zasada 1 Dobra Wiara – konsultacje prowadzone są w duchu dialogu obywatelskiego. Strony słuchają się nawzajem, wykazując wolę zrozumienia odmiennych racji. Organizator musi być gotowy na opinie krytyczne oraz na wprowadzenie zmian w swojej propozycji, a uczestnicy procesu – na to, by zmienić zdanie, o ile padną przekonujące argumenty. Organizator konsultacji powinien w jasny i przystępny sposób przedstawić przedmiot konsultacji oraz planowany czas ich trwania, zaś po konsultacjach powinien upublicznić jej wyniki z podaniem informacji, które uwagi uwzględnił, a których nie i dlaczego.

Zasada 2 Powszechność – zakłada, że każdy zainteresowany powinien mieć możliwość wzięcia udziału w konsultacjach, a co za tym idzie informacja o konsultacjach musi być podana do publicznej wiadomości w taki sposób, aby dotarła do jak największej ilości osób, a przedmiot konsultacji powinien być przekazany w sposób jasny i zrozumiały dla wszystkich, nie tylko dla ekspertów.

Zasada 3 Przejrzystość – informacje o celu, regułach, przebiegu i wyniku konsultacji muszą być powszechnie dostępne. Organizator konsultacji informuje o harmonogramie konsultacji i umieszcza bez zbędnej zwłoki kolejne wersje dokumentu oraz zgłaszane uwagi. W trakcie

konsultacji jawne są wszystkie zgłoszone uwagi (i to, kto je zgłasza), a także odpowiedzi organizatora konsultacji. Opiniom anonimowych nie przyjmuje się podczas prac nad projektami aktów prawnych.

Zasada 4 Responsywność – każdy, kto zgłosi uwagę lub opinię w trakcie konsultacji publicznych musi dostać informację zwrotną, w szczególności zaś merytoryczną odpowiedź.

Zasada 5 Koordynacja - Konsultacje powinny mieć gospodarza odpowiedzialnego za konsultacje tak politycznie jak organizacyjnie. Rozpoczynając konsultacje należy wskazać ich gospodarza (osobę zapraszającą do konsultacji i zbierającą uwagi). Gospodarz konsultacji może wyznaczyć koordynatora procesu konsultacji a o tym fakcie należy poinformować uczestników konsultacji.

Zasada 6 – Przewidywalność - Konsultacje powinny być prowadzone w zaplanowany sposób i w oparciu o czytelne reguły. Nie będą konsultacjami działania polegające na akceptowaniu podjętych już decyzji czy zbieraniu opinii w czasie krótszym niż 7 dni. Co do zasady proces konsultacji jest poprawny, jeśli zostaje uruchomiony na możliwie wstępnym etapie tworzenia polityk publicznych i ich założeń, czas przeznaczony na wyrażenie opinii na każdym etapie prac nie jest krótszy niż 7 dni, a 14 dni w przypadku aktu normatywnego (zalecane 21 dni), w harmonogramie konsultacji przewidziany jest czas na analizę opinii i przygotowanie odpowiedzi.

Zasada 7 Poszanowanie dobra ogólnego i interesu publicznego - Organizator konsultacji przygotowując ostateczną wersję rozwiązania kieruje się interesem publicznym, a nie tylko poszczególnych grup. Podejmując decyzję organizator konsultacji kieruje się nie siłą nacisku, ale interesem publicznym i dobrem ogólnym. Bierze pod uwagę racje zgłaszane w trakcie konsultacji, a także to, przez kogo są wyrażane. Przy ostatecznej decyzji przeważyć powinna jednak troska o szeroko rozumiany interes publiczny, w tym interes tych, którzy nie brali udziału w konsultacjach.

Konsultacje publiczne prowadzone są w różnych formach i różnymi metodami. Do najczęściej wskazywanych w literaturze przedmiotu i wykorzystywanych przez organizatorów konsultacji należą:

- Konsultacje pisemne z wykorzystaniem platform internetowych (m.in. www.konsultacje.gov.pl) oraz wykorzystujące pocztę elektroniczną i tradycyjną oraz kwestionariusze on-line
- Otwarte spotkania konsultacyjne
- Spotkania otwarte dla uczestników konsultacji pisemnych
- Wysłuchanie publiczne
- Spotkania grup roboczych
- Warsztaty przyszłościowe
- Sondaż deliberacyjny
- Sąd obywatelski
- Panel deliberacyjny

- 21st Century Town Meeting
- Panel obywatelski
- Indywidualny wywiad pogłębiony, zogniskowany wywiad grupowy
- Reprezentatywne badania ankietowe i kwestionariuszowe (sondażowe).

JAK WYBRAĆ WŁAŚCIWĄ METODĘ KONSULTACJI?

Przy wyborze metody prowadzenia konsultacji należy wziąć pod uwagę następujące kwestie:

1. Cel konsultacji (nowe pomysły, uzupełnienie już przygotowanego aktu prawnego, poznanie opinii uczestników konsultacji, uniknięcie konfliktu, etc.)
2. Czas jaki można poświęcić na przygotowanie konsultacji i na jej przeprowadzenie (1 miesiąc, 1-2 m-ce, pół roku), Budżet jakim dysponuje organizator konsultacji
3. etap, na którym są prace nad projektem ustawy/ innego aktu prawnego i na którym wdrożono konsultacje publiczne (często na wstępnym etapie prac nie da się uzyskać pomocnych informacji zwrotnych).

Przy prowadzeniu konsultacji publicznych zaleca się korzystanie z kilku metod przy jednej konsultacji celem osiągnięcia lepszego jej efektu.

Poniżej omówione zostaną niektóre z powyżej wskazanych metod prowadzenia konsultacji.

KONSULTACJE PISEMNE

Najchętniej stosowaną formą konsultacji są konsultacje pisemne prowadzone z wykorzystaniem platform internetowych, pocztę elektroniczną oraz formularze on – line.



Jest to metoda polegająca na opublikowaniu dokumentu, który jest poddawany konsultacjom na platformie internetowej oraz na zebraniu za jej pomocą uwag (komentarzy) od zainteresowanych osób i instytucji. W przypadku projektów rządowych aktów normatywnych naturalnym narzędziem do prowadzenia tego rodzaju konsultacji jest serwis www.konsultacje.gov.pl. Niewątpliwą zaletą tej metody jest możliwość dodawania wszystkich dokumentów i informacji związanych z danym procesem konsultacyjnym, dzięki czemu

uczestnicy konsultacji mogą na bieżąco zapoznawać się z wprowadzanymi do aktu prawnego zmianami i uwagami. Ta metoda jest też stosunkowo mało kosztowna.

Konsultacje pisemne z wykorzystaniem poczty tradycyjnej i mailowej polegają na umożliwieniu uczestnikom wyrażenia opinii na piśmie. Metoda ta jest często stosowana w trakcie zbierania opinii w konsultacjach prowadzonych na szczeblu centralnym.

Z tej metody warto korzystać wtedy, gdy istnieje potrzeba dotarcia do szerokiej i zróżnicowanej grupy odbiorców.

Metoda ta sprawdza się na etapie, kiedy gotowa jest propozycja rozwiązania i kiedy organizatorom konsultacji zależy na poznaniu opinii interesariuszy względem niej.



SPOTKANIA OTWARTE

Metoda ta polega na umożliwieniu uczestnikom konsultacji publicznych wyrażenia ich opinii, wymiany zdań i poglądów, zgłoszenia uwag, przedstawienia opinii o projekcie/ pomyśle/ koncepcji. Spotkania mogą mieć charakter informacyjny, konsultacyjny, integracyjny albo być nakierowane na budowanie kompromisowego rozwiązania.

Spotkania otwarte mogą być przeprowadzone również w wąskiej grupie tych osób, które brały uprzednio udział w konsultacjach pisemnych. W takiej sytuacji spotkania otwarte służą wymianie opinii i poglądów tych osób, które wyraziły swoje zdanie pisemnie. W spotkaniach takich bierze udział moderator, który czuwa nad przebiegiem dyskusji i pomaga wypracować ostateczne stanowisko w sprawie. Dzięki takim spotkaniom często udaje się wypracować nowe rozwiązania lub zażegnać konflikt.

SPOTKANIA GRUP ROBOCZYCH



Metoda ta polega na wspólnej pracy grona osób na rzecz konkretnego celu. Grupy mogą mieć charakter stały lub celowy. Istotne jest ustalenie, czy ma to być grupa osób o różnych poglądach na daną sprawę, czy też grupa ekspertów, ważne jest aby grupa działała w oparciu o ustaloną i jasną dla wszystkich strukturę, oraz aby miała swojego moderatora

Liczba członków jednej grupy roboczej nie powinna być większa niż 15-20 osób. Sposób doboru uczestników powinien być odpowiedni do założonych celów - jeżeli grupa ma być reprezentatywna dla danej sprawy, trzeba zadbać o udział osób reprezentujących odrębne, zidentyfikowane wcześniej stanowiska, bądź interesy.

W przypadku, gdy grupa ma być reprezentatywna dla populacji, której dotyczyć mają rozwiązania, w trakcie naboru warto brać pod uwagę ważne cechy społeczno – demograficzne tej populacji.

SONDAŻ DELIBERATYWNY

To metoda opracowana przez prof. Jamesa Fishkina, polegająca na połączeniu elementów sondażu opinii publicznej (opartego o kategorie reprezentatywności i anonimowości) z towarzyszącą mu deliberacją rozumianą jako ugruntowana w faktach i oparta o reguły, ustrukturyzowana dyskusja (deliberacja) pomiędzy uczestnikami. Oddawanie głosów na dane rozwiązanie powinno być poprzedzone dysputą między uczestnikami. Metoda ta oparta jest na reprezentatywnym, losowym doborze grupy liczącej ok. 250-600 osób. Zastosowanie tej metody wymaga uzyskania licencji od Centrum Demokracji Deliberatywnej. (przedstawiciele tej instytucji chcą uczestniczyć w przeprowadzaniu sondażu i wymagają, aby obliczanie głosów było weryfikowane przez ich zespół)

Sondaż deliberacyjny™ podzielony jest na kilka etapów.

Po pierwsze, koniecznym jest przygotowanie rzetelnych, bezstronnych scenariuszy, które rzeczowo przedstawią możliwe rozwiązania i ich konsekwencje.

Po drugie, spośród grupy reprezentatywnej wybiera się 30 % osób, które biorą udział w pierwszym głosowaniu, a następnie zaprasza się ich do debaty publicznej

Po trzecie grupy biorące udział w debacie mogą zapraszać ekspertów, którzy będą odpowiadali na konkretne merytoryczne pytania i mogą dzielić się jedynie wiedzą (zakaz indoktrynacji)

Ostatnim etapem sondażu, który kończy procedurę jest tajne głosowanie. W głosowaniu uczestnicy debaty wyrażają swoje preferencje odnośnie diskutowanych rozwiązań.

Istotą tej techniki nie jest wypracowanie rozwiązania konsensusowego, a jedynie poznanie rozkładu opinii przy zapewnieniu pełnego dostępu do informacji. Najczęściej wynik nie jest wiążący w sensie ścisłym, jednak jest bardzo ważny, bowiem stanowi istotę procesu demokratycznego. Stopień związania władz wynikiem powinien być jasny od początku procesu. Waga procesu i jego wyniki są często wzmacniane poprzez fakt, że organizatorem lub patronem są instytucje o dużym autorytecie instytucjonalnym (np. uczelnie wyższe).

SĄD OBYWATELSKI



Jest to debata uczestników oparta o przekazaną im merytoryczną wiedzę i informacje o przedmiocie rozmowy. W trakcie debaty poglądy uczestników ścierają się, aby w konsekwencji wypracować kompromisowe rozwiązania i sformułować zalecenia i propozycje rozwiązań diskutowanego problemu. Rekomendacje mogą wskazywać zarówno te obszary, gdzie uzyskano kompromis jak i te, w których kompromisu brak.

W sądzie obywatelskim konieczny jest udział 12-20 osób, a czas potrzebny na pracę Sądu to ok. 4-5 dni.

Sąd Obywatelski składa się z kilku etapów:

1. Wprowadzenie - uczestnicy zapoznają się metodyką działania i planem na kolejne dni.
2. Uczestnicy otrzymują rzetelne informacje nt. omawianego problemu co osiąga się poprzez udział w panelu ekspertów. Dzięki temu uczestnicy mają szansę na rzetelne zapoznanie się z omawianą sprawą. Ponadto uczestnicy tej metody powinni zostać poinformowani o skutkach omawianych rozwiązań.
3. Deliberacja - ścieranie się poglądów, konieczny udział moderatorów, którzy zapewnią równy udział w debacie wszystkich uczestników, nie tylko tych najsilniejszych.

Sąd Obywatelski to metoda najczęściej stosowana i efektywna w sytuacjach skomplikowanych i mogących rodzić konflikty.

Konsultacje społeczne często wzmocniane są przez ich organizatorów za pomocą metod badawczych, które jednak samoistnie nie mogą być traktowane jako konsultacje publiczne.

Najczęściej wykorzystywane metody, które pozwalają na rozszerzenie i bardziej dogłębne przeprowadzenie konsultacji to indywidualny wywiad pogłębiony, wywiad grupowy, badania ankietowe i kwestionariuszowe.

Indywidualny wywiad pogłębiony to rozmowa 1 na 1 zmierzająca do poznania indywidualnych poglądów badanego. Najczęściej rozmowa ta jest nagrywana (nagranie służy do wtórnej oceny i analizy, niekoniecznie do upowszechniania). Nagranie prowadzone jest w wyizolowanym pomieszczeniu. Co do zasady wywiad jest anonimowy. Wywiad może przebiegać w sposób nieukierunkowany, w sposób ukierunkowany ale swobodny, lub w sposób całkowicie ustrukturyzowany oparty o uprzednio przygotowany scenariusz i katalog pytań. Indywidualny wywiad pogłębiony może stanowić część badania terenowego. Metoda ta pozwala na uzyskanie opinii w stosunkowo krótkim czasie.

Zogniskowany wywiad grupowy to grupowa rozmowa na z góry zadany temat. Rozmowę prowadzi moderator. Metoda ta zakłada udział 6- 10 osób a czas trwania spotkania to ok. 2-4 godzin. Wywiad odbywa się w sali przystosowanej do nagrywania audio i video. Istotą jest wyrażenie poglądów indywidualnych uczestników oraz zachęcenie ich do dyskusji i wymiany poglądów. Z badania sporządza się raport podsumowujący. Jest to metoda stosunkowo prosta do zastosowania, nie wymaga dużych nakładów finansowych i organizacyjnych.

Reprezentatywne badania ankietowe i kwestionariuszowe to zbieranie opinii respondentów w oparciu o ustrukturyzowaną sekwencję pytań – tzw. kwestionariusz. Ankieta może być wypełniana samodzielnie lub przez ankietera. To organizator badania podejmuje decyzję która z w/w form zostanie zastosowana. Badanie wykonuje się w stosunkowo krótkim czasie co pozwala na uzyskanie szybkich rezultatów. Jeżeli badanie skierowane do ochotników - wyników nie powinno się rozszerzać na całą populację.

CO DAJĄ KONSULTACJE PUBLICZNE ?

Dzięki konsultacjom publicznym organizator/ ustawodawca może w lepszy sposób i w większym zakresie rozpoznać potrzeby różnych grup odbiorców i interesariuszy proponowanego rozwiązania. Dzięki konsultacjom często pojawiają się nowe pomysły, a dotychczasowe rozwiązania można uzupełnić lub poprawić. Dzięki wypowiedziom uczestników konsultacji uzyskać można pogłębioną, przemyślaną i ugruntowaną opinię w danej sprawie.

Często, dzięki konsultacjom ustawodawca może upewnić się co do słuszności zaproponowanego rozwiązania. Pomocne bywa także stworzenie „mapy” istniejących wśród uczestników konsultacji różnorodnych opinii.

Wobec powyższego odpowiedź na pytanie czy warto prowadzić konsultacje publiczne musi być pozytywna, natomiast wybór formy prowadzenia tej konsultacji należy dostosować do czynników, o których pisano powyżej.

Więcej o metodach prowadzenia konsultacji publicznych można znaleźć w raporcie z przeglądu praktyk konsultacyjnych prowadzonych na szczeblu centralnym pt. „Konsultacje publiczne w ministerstwach” opracowanym przez Fundację Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych i Pracownię Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”.

Raport można znaleźć pod linkiem:

https://partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/2015/02/RAPORT-nt.-KONSULTACJI-PUBLICZNYCH-W-MINISTERSTWACH_wersja-finalna.pdf