

MODEL WSPOMAGANIA LOKALNEGO DIALOGU OBYWATELSKIEGO W WARUNKACH KONFLIKTU

Stanisław Kordasiewicz, Tomasz Ołdak, Andrzej Szpor



SPIS TREŚCI

Wprowadzenie	3
I FUNDAMENTY WSPIERANIA DIALOGU OBYWATELSKIEGO	4
I-1. Motywacja	4
I-2. Podejście doceniające	7
I-3. Postawa mediacyjna	8
I-4. Umiejętności komunikacyjne	8
II OBSZARY WSPARCIA	9
II-1. Diagnoza	10
II-2. Zespół	14
II-3. Zasoby	16
II-4. Działania	20
II-5. Ewaluacja	22
II-6. System	24

WPROWADZENIE

Wiosną 2014 roku zapukaliśmy do Centrum Komunikacji Społecznej m.st. Warszawy (CKS) z pytaniem: „a może spróbujemy wspólnie zająć się konfliktami miejskimi w sposób systemowy?” Od pewnego czasu bowiem nasza fundacja – Centrum Rozwiązywania Sporów i Konfliktów przy WPiA UW (CRSiK) – wspierała miasto mediacyjnie. Wiedzieliśmy też z publikacji naukowych, że kolejny krok rozwojowy takich dużych organizacji polega zwykle na rozwijaniu profilaktyki sporów. Urszula Majewska i Anna Petroff-Skiba z CKS odpowiedziały: „mierzymy zamiary podług sił!” i zaproponowały, byśmy wspólnie zajęli się konfliktami w dobrze znanym im obszarze, tj. w partycypacji obywatelskiej. Do tego celu znaleźliśmy idealnego sponsora – Fundację im. Stefana Batorego, operatora programu „Obywatele dla Demokracji”, finansowanego ze środków Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Postanowiliśmy nasze działania w Warszawie potraktować jako poligon doświadczalny dla samorządów w Polsce: przemyśleć i zaproponować urzędnikom wybranych dzielnic rozmaite usługi specjalistów w zakresie rozwiązywania sporów, a następnie zebrać wiedzę oraz doświadczenia i uogólnić je w formie „Modelu wspomagania dialogu obywatelskiego w warunkach konfliktu lokalnego”.

W niniejszej publikacji przedstawiamy powyższy model. Składają się nań dwie części. W pierwszej, omawiamy naszą propozycję ujęcia czterech filarów wsparcia dialogu obywatelskiego, zagrożonego konfliktami. W części drugiej natomiast wyróżniamy szereg obszarów dialogu obywatelskiego, zasługujących naszym zdaniem na wspieranie. Część druga jest obszerniejsza, ponieważ obejmuje szereg rozbudowanych przykładów oraz pomysły na rozmaite działania wspierające dialog obywatelski.

Model, który przedstawiamy, uznajemy za wersję 1.0. Chcemy bowiem zacząć systematycznie z niego korzystać i zaproponować jego stosowanie w polskich samorządach. W przyszłości mamy nadzieję opracować wersję 2.0 wspólnie z wszystkimi zainteresowanymi. Dlatego, zapraszając do lektury, szczerze zachęcamy do kontaktu z CRSiK. Chętnie odpowiemy na wszelkie pytania, wysłuchamy uwag, komentarzy, wymienimy się doświadczeniami. Jesteśmy pewni, że konflikty w dialogu obywatelskim zawsze będą się zdarzały. Wierzymy jednak, że wspólnie możemy coraz lepiej sobie z nimi radzić – niezależnie od tego, w jakiej roli występujemy w dialogu obywatelskim.

1

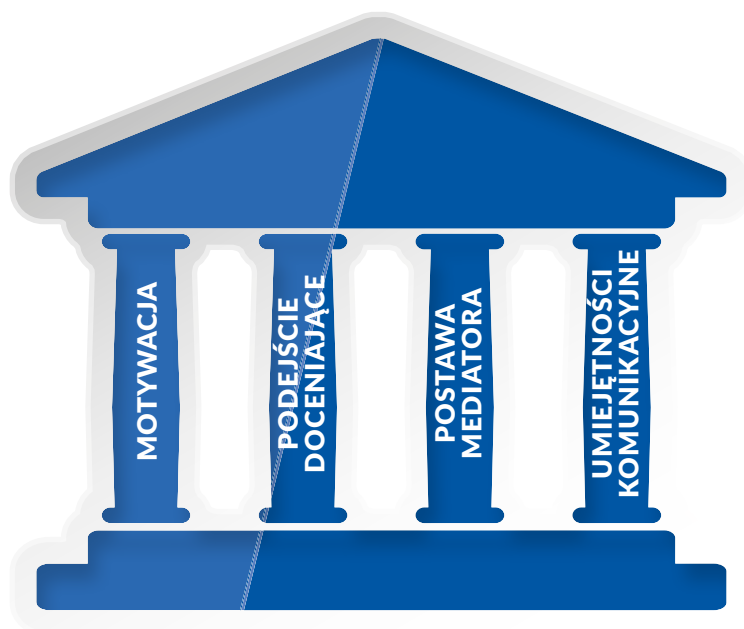
I FUNDAMENTY WSPIERANIA DIALOGU OBYWATELSKIEGO

Dlaczego warto wspierać dialog obywatelski?

- *Stałe doskonalenie się urzędu*
- *Wzrost satysfakcji mieszkańców*
- *Skuteczne zarządzanie konfliktami*

Prowadzenie dialogu obywatelskiego jest zadaniem wymagającym ponieważ często w sposób naturalny prowadzi do ujawnienia się różnic interesów, napięć czy otwartych konfliktów. Dlatego wymaga wsparcia, które naszym zdaniem powinno opierać się na czterech filarach:

1. Motywacja
2. Podejście doceniające
3. Postawa mediatora
4. Umiejętności komunikacyjne



I-1. Motywacja

Podobnie jak do żeglowania niezbędny jest wiatr, tak do prowadzenia dialogu obywatelskiego zaangażowanie wszystkich jego uczestników. Dlatego warto poznać, a następnie zadbać o cztery fundamenty decydujące o chęci współdziałania.

Przedstawiamy je na poniższym schemacie:



Ilustracja 1. Warunki zaangażowania w dialog obywatelski

I-1.1. Cele i wartości

Pierwszym warunkiem zaangażowania w dialog obywatelski jest znajomość jego celów oraz wartości, którym służy. A więc wiedza „po co” coś robimy, przekonanie, że działanie ma sens. Po stronie urzędników oznacza to, że rozumieją i dzielą potrzebę komunikacji z otoczeniem w danej sprawie.

Z perspektywy mieszkańców, instytucji czy organizacji pozarządowych świadomość ta sprowadza się do przekonania, że rezultaty dialogu będą realnie i w pożądanym sposobie zmieniały rzeczywistość. Kluczowym elementem budowania zaufania w relacjach pomiędzy władzami samorządowymi a społecznością lokalną jest unikanie działań fasadowych.

Uzgodnienie celów i wartości dobrze jest zrobić w momencie podjęcia decyzji o rozpoczęciu procesu.

Zdarza się jednak, że w natłoku bieżących zadań, czy w sytuacji konfliktowej, te najważniejsze drogowskazy przestają być widoczne. Wówczas bardzo pomocne może być powrót do źródeł i przypomnienie, jakie motywy kierują naszymi działaniami.

Ważne jest, aby cele formułować w sposób prosty i zrozumiały dla każdej osoby. Jednym ze znanych haseł ekspertów w dziedzinie motywacji jest: „połową drogi do celu jest jego wyznaczenie”.

PRZYKŁAD:

W konsultacjach Parku Dolina Służewska celem było wypracowanie nowej koncepcji zagospodarowania terenu, zgodnej z oczekiwaniami mieszkańców. Przedstawiciele Urzędu Dzielnicy Mokotów byli przekonani o wartości tego procesu i wspierali go na każdym etapie. Również społeczność lokalna widziała sens uczestnictwa w dialogu obywatelskim. W rezultacie udało się wypracować taki wariant, który został dobrze przyjęty przez wszystkie zaangażowane strony.

Zobacz więcej o Konsultacjach Parku Dolina Służewska [tutaj](#).

Oczekiwane rezultaty dialogu obywatelskiego powinny być spójne z potrzebami jego uczestników. Po ustaleniu wartości i celów podejmowanego działania, zadaniem urzędu staje się pielęgnowanie oraz konsekwentne wcielanie ich w życie na każdym etapie, aby nie przekształciły się w pustą deklarację.

PRZYKŁAD:

W projekcie wspierania dialogu obywatelskiego dotyczącego inwestycji w dzielnicy Wawer zaproponowane procedurą zakłada wpływ na:

1. Decyzję, czy i co powinno być uwzględnione w wieloletnim planie finansowym
2. Zakres i kształt konkretnej inwestycji
3. Szczegóły związane z realizacją inwestycji

Zobacz więcej na ten temat w raporcie [tutaj](#) oraz opis zasad dialogu z mieszkańcami [tutaj](#).

I-1.2. Wpływ

Drugim warunkiem zaangażowania jest posiadanie wpływu, czyli współdecydowanie o kierunkach działań, sposobie wykonania określonych zadań czy swoboda zgłaszania nowych pomysłów.

Z perspektywy władz samorządowych zapewnienie wpływu oznacza aktywny udział zaangażowanych urzędników oraz przedstawicieli wszystkich stron w decydowaniu o formie, zakresie oraz terminie prowadzenia dialogu obywatelskiego. Dla społeczności lokalnej istotne jest uczestnictwo w przygotowaniach konsultacji, zapewnienie udziału w samym procesie w różnych formach i terminach (np. punkty konsultacyjne, spacerki badawcze, wywiady, warsztaty) czy możliwość zgłaszania własnych inicjatyw.

I-1.3. Zasoby i kompetencje

Trzecim warunkiem zaangażowania w dialog obywatelski jest posiadanie zasobów i umiejętności niezbędnych do jego prowadzenia. W przeciwnym razie większość energii do działania pochłonie uczucie niepewności związanej z obawą przed niepowodzeniem. Kluczowego znaczenia nabiera właściwy podział ról i zadań oraz dobre planowanie czasu, który może być potrzebny także aby nabyć nowe umiejętności.

W zespole odpowiedzialnym za konkretny proces dialogu warto zapewnić wsparcie poszczególnym osobom, szczególnie w obszarach dla nich nowych (np. rozmowy z mieszkańcami czy udział w mediacji, często wymagający otwartości na niestandardowe działania w administracji). O zasobach w dialogu obywatelskim piszemy więcej w dalszej części opracowania.

I-1.4. Informacja zwrotna

Czwartym warunkiem zaangażowania jest przekazywanie informacji zwrotnej (czyli zwięzłego komunikatu o tym co się udało i należy powielać, a co wymaga udoskonalenia) w trakcie i po zakończeniu dialogu obywatelskiego. Czynnikiem ten ma bardzo duże znaczenie, ponieważ pozwala na stały rozwój pracowników i udoskonalenie procedur. Niestety jego potencjał jest często pomijany, zarówno w odniesieniu do działań wewnątrz administracji, jak w kontaktach z otoczeniem.

Przekazywanie informacji zwrotnej wymaga uważności, zaufania i otwartych relacji. Przy spełnieniu tych warunków oraz pewnej praktyce może stać się codziennym źródłem satysfakcji. Rozwojowi tej umiejętności sprzyja pamiętanie o kilku zasadach:

- Oceniając czy doceniając pracę odnoś się do jej rezultatów, a nie wykonawcy. Nikt nie lubi być obiektem osobistych ocen. Natomiast precyzyjna informacja, co się udało lub co jest do zmiany na lepsze – wspiera i mobilizuje.
- Bądź konkretny, zwracaj uwagę na detale – dzięki temu będziesz wiarygodny.
- nie stawiaj się ponad Twoim rozmówcą – informacja zwrotna ma charakter partnerski.

Motywacja do prowadzenia dialogu obywatelskiego opiera się na opisanych powyżej fundamentach. Możemy porównać ją do krzesła stojącego solidnie na czterech nogach. Jeśli jednak któraś z nóg okazałaby się krótsza lub co gorsza, gdy jej zabraknie, krzesło będzie nieprzydatne. Z tego powodu bezwarunkowo najważniejsze jest rozpoznanie i szybkie uzupełnienie ewentualnych deficytów by zapewnić bądź przywrócić pełne zaangażowanie w proces dialogu obywatelskiego.



W podsumowaniu chcemy podkreślić, że motywacja to nie są tylko słowa czy uczucia. Poznajemy ją po konkretnych działaniach oraz owocach, które przynoszą. Ma ona szczególne znaczenie w sytuacjach konfliktowych, w których potrzebne jest zaangażowanie do rozpoczęcia rozmów, wzajemnego wystuchania, czy wspólnego poszukiwania rozwiązań.

I-2. Podejście doceniające

Drugim rekomendowanym przez nas filarem prowadzenia i wspierania dialogu obywatelskiego jest podejście doceniające. Jego istota polega na świadomym koncentrowaniu uwagi, kierowaniu zasobów oraz rozwoju tego, co obecnie jest lub było silną stroną komunikacji władz samorządowych z otoczeniem.

Wyobraźmy sobie, że pewien proces konsultacji społecznych został oceniony przez 94% uczestników pozytywnie, zaś 6% było z niego niezadowolonych. Z tymi danymi można zrobić jedną z dwóch rzeczy. Można (i jest to często spotykane) pochylić się nad osobami, które są rozczarowane. Zapytać o źródła braku satysfakcji i dowiedzieć się, co poszło źle.



Podejście doceniające proponuje inne rozwiązanie, którym jest w pierwszej kolejności odkrycie źródeł zadowolenia mieszkańców, doprecyzowanie z czego ono wynika, a następnie zaplanowanie konkretnych sposobów na powielenie czy wręcz doskonalenie silnych stron. Zarazem jeśli widzimy, że pewne elementy nie działają (na co mogą wskazywać głosy sceptyczne), warto je udoskonalić.

Język nie tylko opisuje **rzeczywistość** ale ją **tworzy**

Podstawy podejścia doceniającego we wspieraniu dialogu obywatelskiego można opisać następująco:

1. Każdy samorząd dysponuje silnymi stronami pozwalającymi na rozwój dialogu obywatelskiego
2. To czemu poświęcamy uwagę i energię wzrasta
3. Język tworzy rzeczywistość. Dlatego ważne jest to w jaki sposób się komunikujemy. Pozytywna komunikacja generuje pozytywne podejście do poszukiwania rozwiązań.
4. Dialog obywatelski prowadzi do zmiany. Jest zatem rodzajem podróży w nieznaną, w którą warto zabierać tylko to, co będzie użyteczne, np. to co już się kiedyś sprawdziło.
5. Wyobrażenie o przyszłości wpływa na działania podejmowane tu i teraz. Dobrze jest zadbać o to, aby wizja rezultatów dialogu były pozytywna wśród wszystkich jego uczestników.

I-3. Postawa mediacyjna

Trzecim filarem wspierania dialogu obywatelskiego jest postawa mediacyjna. Warto podkreślić, że może ją przyjąć również osoba bez doświadczenia w zakresie rozwiązywania konfliktów. Jej fundamenty to:

Dobrowolność – jest kluczowa zarówno gdy chodzi o prowadzenie dialogu, jak o jego wspieranie. Przez dobrowolność mamy na myśli możliwość podjęcia świadomej decyzji o zakresie swojego zaangażowania w konkretny proces.

Bezstronność – wspieranie dialogu obywatelskiego, szczególnie w warunkach naturalnie z nim powiązanego konfliktu, wymaga zachowania bezstronności przez osoby zaangażowane w takie działania. Jest to wyzwaniem w przypadku, gdy wsparcie ma charakter wewnętrzny i jest prowadzone przez jednego z urzędników.

Neutralność – oznacza nie posiadanie własnego interesu w żadnym konkretnym rozwiązaniu. Jest konieczna w przypadku prowadzenia dialogu w środowisku otwartego konfliktu. Czasami zachowanie neutralności przez władze samorządowe może być niewykonalne. Przykładem jest sytuacja, gdy zarząd jednostki ma potrzebę oszczędności budżetowych i będzie preferował rozwiązanie najtańsze. Gdy występują tego typu ograniczenia, współdziałanie w prowadzeniu dialogu obywatelskiego z ekspertem zewnętrznym będzie najrozsądniejszym rozwiązaniem.

14. Umiejętności komunikacyjne

PRZYKŁAD

Zasada dobrowolności oraz umiejętności komunikacyjne towarzyszyły działaniom projektowym na wielu etapach. Po pierwsze wybór dzielnic odbył się na zasadzie otwartego konkursu, w którym pierwszym krokiem było napisanie zgłoszenia. Następnie w wybranych już jednostkach poszukiwaliśmy osób chętnych do współpracy (szkolenia) i ważnych dla nich tematów (warsztaty „Pilotaż szansą na...”).

Zobacz np. [raport](#) oraz [zasady komunikacji wewnętrznej](#) wypracowane przy okazji udoskonalenia procedur rozwiązywania konfliktów oświatowych w dzielnicy Wawer.

Czwartym filarem wspierania dialogu obywatelskiego są umiejętności komunikacyjne. Od jakości zbierania i przekazywania informacji, zarówno wewnątrz urzędu jak i w kontaktach ze społecznością, zależy powodzenie podjętych działań.

Bardzo pomocny jest tutaj warsztat mediatora, w szczególności umiejętność budowania wzajemnego zrozumienia, docierania do potrzeb czy wspierania kreatywnych rozwiązań. Dzięki niemu zwiększa się szansa na powodzenie rozmów, którym towarzyszą silne emocje czy wśród grup prezentujących bardzo odległe stanowiska.

Istotny jest także sposób zadawania pytań oraz zdolność zwięzłego, klarownego i precyzyjnego udzielania odpowiedzi. Ten element kontaktów ze społecznością lokalną sprawia, że buduje się zaufanie oraz szacunek pomiędzy wszystkimi stronami dialogu.

II OBSZARY WSPARCIA

Na kolejnych stronach przedstawiamy opis poszczególnych obszarów wspierania dialogu obywatelskiego. Chcemy podkreślić, że są one ze sobą ściśle powiązane. Oznacza to między innymi, że udoskonalenia wprowadzone w jednym z elementów mogą mieć pozytywny wpływ na pozostałe. Modelowy układ prezentujemy w najbardziej rozbudowanej i uporządkowanej formie, jako sekwencję wspierania następujących po sobie kroków. Dostrzegamy jednak także możliwość węższego podejścia, skoncentrowanego na wybranych fragmentach. Przykładowo dana jednostka może zaprosić ekspertów do wspierania całego procesu od początku do końca lub ograniczyć jej zakres wyłącznie do wstępnej fazy diagnozy czy ewaluacji końcowej.





II-1. Diagnoza

Nieprzemyślane, chybione inicjatywy w zakresie dialogu obywatelskiego są w najlepszym razie ignorowane przez potencjalnych uczestników. Mogą jednak również wywoływać albo zaognić spory we wspólnocie lokalnej. Zapraszając do rozmowy o sprawach lokalnych warto zatem wcześniej zorientować się w sytuacji, a w szczególności zastanowić się nad potrzebami i uwarunkowaniami uczestników. W tym sensie diagnoza jest sama w sobie narzędziem zarządzania konfliktami: służy wytyczeniu i przygotowaniu przestrzeni konstruktywnej rozmowy.

PRZYKŁAD

30 lat temu, w styczniu 1986 roku, doszło do katastrofy promu kosmicznego Challenger. Decyzja o starcie okazała się dramatycznym błędem. Techniczną przyczyną okazała się gumowa uszczelka, która na mrozie traciła swoje właściwości. Nieszczelność doprowadziła do eksplozji. To ryzyko dostrzegli wcześniej inżynierowie, projektujący ten element silnika. Próbowali to sygnalizować zwierzchnikom, ale – niestety – informacji tej nie nadano odpowiedniej rangi. Jak ustaliła komisja powołana do zbadania przyczyn katastrofy, członkowie zespołu, który decydował o starcie, popełnili szkolne błędy szacując ogólne ryzyko misji. Co gorsza, w kierownictwie misji ujawnił się wtedy tzw. syndrom myślenia grupowego: działając pod presją oczekiwań opinii publicznej zespół NASA podjął decyzję o starcie, ponieważ żaden z członków zespołu nie odważył się wystąpić przeciw większości i osobiście odpowiadać za opóźnienie lub odwołanie startu.

Zwracamy jednak również uwagę na diagnozę dlatego, że inicjowanie dialogu obywatelskiego wiąże się czasem z konfliktami w gronie współorganizatorów. Najpoważniejszym jest konflikt o celowość prowadzenia danego procesu przez konkretne osoby w danej sytuacji: o jego przydatność lub poziom gotowości do działań.. Jeśli taki konflikt wystąpi, warto zmierzyć się z nim jak najwcześniej: ujawnić go w sposób kontrolowany i wspólnie rozwiązać jeszcze na etapie decydowania o przeprowadzeniu danego procesu.

Nie chodzi przy tym o to, by pacyfikować opornych i pokonać nieprzekonanych do partycypacji obywatelskiej! Nie da się, ani nie warto przecież „dialogować” w każdej sprawie, każdą metodą, wbrew wszystkim, za wszelką cenę.

Przy inicjowaniu dialogu obywatelskiego (tak jak przy wystrzeliwaniu promów kosmicznych) warunkiem sukcesu jest **uprzedni, wspólny, zorganizowany namysł**. Kluczowe dla powodzenia są przy tym:

- trafne przesłanki decyzji o zakresie i formule dialogu,
- włączenie w proces decyzyjny osób posiadających przydatną wiedzę,
- funkcjonalna procedura decyzyjna.

Konkretny spór o sens dialogu obywatelskiego proponujemy traktować jako szansę: na mądrzejszą decyzję, na lepsze relacje między osobami, które ją wypracowały, a także – na doskonalenie organizacji, w której – mamy nadzieję – coraz częściej pojawiać się będą inicjatywy w zakresie partycypacji obywatelskiej. Jeśli taki spór powstaje, warto szybko i wspólnie się z tą sytuacją zmierzyć. Na przykład zacząć od wspólnego rozważenia negatywnych konsekwencji błędnej decyzji. Jeśli między organizatorami występują jakieś napięcia, można rozważyć skorzystanie ze wsparcia neutralnej osoby trzeciej. Jeśli natomiast istnieje wyłącznie ryzyko powstania konfliktu warto działać prewencyjnie: rozwijać dobre relacje między organizatorami i podjąć inne działania systemowe, stosownie do potrzeb.

Ewentualne przyczyny konfliktu między organizatorami i – adekwatne do nich – szczegółowe środki zaradcze porządkujemy w trzy scenariusze: 1) konflikty informacyjne, 2) konflikty personalne, 3) konflikty strukturalne.

II-1.1. Brak informacji, różne informacje lub różne kryteria ich oceny

Spór o celowość prowadzenia dialogu obywatelskiego okazuje się czasem zwykłym nieporozumieniem, usuwalnym poprzez wyjaśnienie stanowisk. **Każdy pogląd** na temat celowości prowadzenia w danej sprawie określonej postaci dialogu obywatelskiego **opiera się** bowiem **na** określonym, subiektywnym **oglądzie sytuacji**. A przecież zarówno zwolennikom, jak i przeciwnikom danego pomysłu mogło po prostu brakować wystarczających, adekwatnych

i wiarygodnych informacji, aby zaproponować od razu rozwiązanie optymalne.

Niestety zdarza się, że konfrontacja poglądów zmienia się w konfrontację personalną: strony niepostrzeżenie zaczynają walczyć o to, która z nich ma rację. Wyjściem z tej sytuacji jest wspólne przeformułowanie problemu pytaniem: **„jakie istotne okoliczności powinni brać pod uwagę wszyscy rozsądni organizatorzy dialogu obywatelskiego, aby 1) z sukcesem przeprowadzać procesy warte poprowadzenia, 2) unikać prowadzenia procesów niepotrzebnych lub nadmiernie ryzykownych?”**

Jeśli strony nie zdołały uzgodnić wspólnego stanowiska można:

- zachęcać do dzielenia się doświadczeniami, będącymi źródłem ich nadziei lub obaw
- uzgodnić źródła inspiracji, wzorców, dobrych praktyk
- wspólnie wybrać i zapoznać się z opinią neutralnego eksperta
- włączyć do rozmowy zwierzchnika, szczególnie jeśli potrafi on radzić sobie z konfliktami
- w ostateczności, podsumować rozbieżności i zostawić wybór zwierzchnikowi

Uprzedzając natomiast ewentualne spory warto działać „systemowo”:

- rozwijać potencjał instytucji (np. szkolić, inspirować, dzielić się wiedzą)
- doskonalić komunikację
- tworzyć procedury - np. ustalić kategorie spraw, w których rutynowo będą prowadzone procesy dialogu obywatelskiego albo będzie weryfikowana taka potrzeba (zob. [przykład Urzędu Dzielnicy Wawer](#))
- opracować narzędzia diagnostyczne

PRZYKŁAD

W Urzędzie Dzielnicy Mokotów pracownicy komórki odpowiedzialnej za dialog obywatelski (Wydział Promocji i Komunikacji Społecznej, dalej – „WPK”) wskazali, że pracownikom komórek merytorycznych brakuje szkoleń z zakresu partycypacji obywatelskiej. W konsekwencji unikają oni czasem dialogu obywatelskiego, albo przeciwnie – wnioskuje o prowadzenie takich procesów w sytuacjach wątpliwych lub oczekują działań nieadekwatnych w danej sytuacji. W szczególności brakuje im umiejętności diagnozowania sytuacji konfliktowych, aby rozróżnić kiedy właściwą formułą partycypacji będą konsultacje społeczne, a kiedy mediacja (lub procesy do niej zbliżone). Doraźnym rozwiązaniem okazało się przeciwdziałanie z grupą pracowników prostego narzędzia do analizy konfliktu w toku przygotowań do pilotażu (narzędzie). Brakowało sprawnej procedury gromadzenia i wymiany informacji oraz systemowych zachęt do współdziałania przy kwalifikowaniu spraw do dialogu obywatelskiego. Wyjściem systemowym było opracowanie pakietu narzędzi diagnostycznych, na który składa się 1) formularz I kontaktu, 2) narzędzia wspomagające wybór jednej z formuł partycypacji, 3) ocena poziomu wewnętrznej gotowości urzędu do procesu komunikacji z otoczeniem – narzędzie na Mokotowie”.

Całość materiałów dostępna jest [tutaj](#), natomiast fragment pierwszego dokumentu przedstawiamy poniżej.

SPRAWA:				
ważna w skali Mokotowa?	<input type="checkbox"/> umiarkowanie	<input type="checkbox"/> średnio	<input type="checkbox"/> bardzo	<input type="checkbox"/> nie wiem
ważna dla zgłaszającego?	<input type="checkbox"/> umiarkowanie	<input type="checkbox"/> średnio	<input type="checkbox"/> bardzo	<input type="checkbox"/> nie wiem
ważna dla zainteresowanych?	<input type="checkbox"/> umiarkowanie	<input type="checkbox"/> średnio	<input type="checkbox"/> bardzo	<input type="checkbox"/> nie wiem
skomplikowana?	<input type="checkbox"/> umiarkowanie	<input type="checkbox"/> średnio	<input type="checkbox"/> bardzo	<input type="checkbox"/> nie wiem
budząca emocje?	<input type="checkbox"/> umiarkowanie	<input type="checkbox"/> średnio	<input type="checkbox"/> bardzo	<input type="checkbox"/> nie wiem
ważna dla grup o różnych interesach i potrzebach?	<input type="checkbox"/> umiarkowanie	<input type="checkbox"/> średnio	<input type="checkbox"/> bardzo	<input type="checkbox"/> nie wiem
Jakie konsekwencje może mieć jej niezafatwienie lub niewłaściwe zafatwienie?	<input type="checkbox"/> nie wiem			
Czy niezadowoleni zainteresowani mogą zablokować działania dzielnicy?	<input type="checkbox"/> tak (kiedy, jak?):		<input type="checkbox"/> nie	<input type="checkbox"/> nie wiem
Czy odpowiedni członkowie zarządu/radni zgłaszali potrzebę komunikowania się w tej sprawie z otoczeniem?	<input type="checkbox"/> tak (kto, kiedy?):		<input type="checkbox"/> nie	<input type="checkbox"/> nie wiem
Czy zgłaszający jest gotowy zaangażować swoje zasoby (czas, kadry) przy realizacji procesu komunikacyjnego?	<input type="checkbox"/> tak (zakres?):		<input type="checkbox"/> nie	<input type="checkbox"/> nie wiem
OCZEKIWANE WSPARCIE				
prawdopodobnie potrzebujemy wsparcia w:	<input type="checkbox"/> INFORMOWANIU <input type="checkbox"/> KONSULTACJACH <input type="checkbox"/> ZAAWANSOWANYCH KONSULTACJACH <input type="checkbox"/> UZGODNIENIACH <input type="checkbox"/> UMOŻLIWIANIU DECYZJI OTOCZENIU			
na obecnym etapie nie jesteśmy w stanie określić zakresu wsparcia, jakiego oczekujemy od WPK	<input type="checkbox"/>			

II-1.2. Brak relacji albo napięcia w relacjach osobistych między współorganizatorami

Wypracowanie decyzji w sprawie ewentualnego procesu dialogu obywatelskiego bywa trudne dla konkretnych osób, pełniących rozmaite funkcje (role) we wspólnocie lokalnej. Trudności te mogą wynikać z różnych, indywidualnych potrzeb, interesów i wartości, czy innych osobistych uwarunkowań. Szczególnie dotyczy to sytuacji, gdy potencjalni współorganizatorzy nie mają jeszcze wspólnych sukcesów, albo mają złe doświadczenia współpracy. Wiemy jednak, że radzeniu sobie z konfliktami sprzyjają: 1) znajomość, 2) wzajemne zaufanie, 3) uprzednie dobre nastawienie, 4) plany kontynuowania współpracy, 5) ograniczona liczba zaangażowanych, 6) czas do dyspozycji.

Jak szukać porozumienia, gdy brakuje dobrych relacji osobistych? Kluczowa jest formuła komunikacji. Tradycyjny obieg dokumentów z pewnością nie służy budowaniu relacji i wzajemnego zaufania. Warto zatem rozważyć:

- dobrze przygotowane spotkanie twarzą w twarz
- wzbogacenie komunikacji o elementy motywacyjne
- uporządkowanie rozmowy wokół ról i zadań w samorządzie
- dozowanie informacji /ekonomia działania
- wsparcie neutralne moderatora lub mediatora

- włączenie wspólnego zwierzchnika obdarzonego autorytetem

Ewentualnym sporom można też przeciwdziałać „systemowo”:

- budować relacje
- opracować schemat komunikacji

II-1.3. Struktura sytuacji utrudnia dialog lub sprzyja konfliktom między organizatorami

Niektóre napięcia na etapie planowania procesów dialogu obywatelskiego wynikają z sytuacji, w której znajdują się ich organizatorzy. Mogą oni nie mieć na nią wpływu, a nawet znajdować się w niej wbrew sobie. Najprostszym przykładem jest nadmierne obciążenie innymi zadaniami. Konkretny urzędnik może widzieć sens prowadzenia dialogu obywatelskiego w danej sprawie, ale nie dostrzegać szans na zaangażowanie się jego komórki organizacyjnej.

Inny przykład konfliktu strukturalnego, to konflikt wynikający ze sposobu określenia ról we wspólnocie lokalnej lub w dialogu obywatelskim. Niejasne, niepełne, niespójne czy nieakceptowalne role – zamiast uzasadniać i zachęcać do współpracy, same staną się przedmiotem sporu.

Co robić z konfliktami strukturalnymi?

- **Nazwać wspólnie problem i uświadomić sobie, że wynika on z okoliczności zewnętrznych**
- **W miarę możliwości wpływać na sytuację (np. usuwając bariery czy zachęcając do wspólnego szukania rozwiązań)**
- **Uzyskać wsparcie osób trzecich (np. ekspert zewnętrzny, doświadczony kolega, facylitator, moderator, mediator, zwierzchnik)**

Odmianą takiej sytuacji jest konflikt wewnątrz urzędu. Na przykład odnoszący się do opisów zadań poszczególnych komórek organizacyjnych i stanowisk. Samo ryzyko sporu kompetencyjnego zniechęca urzędników do dialogu obywatelskiego. Niestety utworzenie wyspecjalizowanej komórki nie ułatwia sprawy. Przeciwnie – otwiera raczej przestrzeń wielostronnych gier biurokratycznych. W zależności od ambicji, pozycji i preferowanego stylu radzenia sobie z konfliktami, kierownictwo i pracownicy urzędu będą wspierać albo utrudniać rozmowę o sprawach publicznych.

Podobnie jak we wcześniej opisanych scenariuszach można spróbować podejścia „systemowego”:

PRZYKŁAD

Na warszawskim Mokotowie podstawowymi organizatorami procesów partycypacji obywatelskiej są 1) władze dzielnicy (Zarząd i jego członkowie), 2) właściwa komórka merytoryczna Urzędu Dzielnicy oraz 3) Wydział Promocji i Komunikacji Społecznej (WPK), jako komórka odpowiedzialna za partycypację. Wszystkim wydziałom brakowało wiedzy o możliwym zakresie wsparcia ze strony WPK. Różniły się natomiast jeśli chodzi o gotowość prowadzenia procesów partycypacyjnych i doświadczenia we współpracy z WPK.

Odpowiedzią na potrzeby dzielnicy było wsparcie w tworzeniu pilotażowej procedury przygotowania decyzji o procesie partycypacji obywatelskiej. Obejmuje ona kilka etapów:

1. Nawiązanie kontaktu z WPK przez komórkę merytoryczną, wiodącą w danej kategorii spraw. Może to nastąpić z inicjatywy własnej lub na skutek wystąpienia innych osób/podmiotów (radny, Zarząd, NGO, mieszkańców). Jeśli adresem takiego wystąpienia jest inna jednostka urzędu, przekazuje je do właściwej, wiodącej komórki merytorycznej.
2. W odpowiedzi WPK przesyła – wraz informacją na temat swojej roli w urzędzie – krótki formularz, z prośbą o jego wypełnienie.
3. Urzędnik prowadzący sprawę w komórce merytorycznej wypełnia formularz i zwraca go do WPK.
4. WPK umawia pierwsze spotkanie, przekazując wcześniej dwa narzędzia, pomocne w jego przygotowaniu. Pierwsze spotkanie służy pogłębionej diagnozie i wspólnej decyzji „czy w danej sprawie organizować proces dialogu obywatelskiego?”.
5. Drugie spotkanie – w poszerzonym składzie w razie potrzeby – służy określeniu „jak dialogować w danej sprawie?”
6. Po drugim spotkaniu zespół może przygotować i przekazać Zarządowi materiały, na podstawie których podejmie on formalnie decyzję o organizacji procesu.

Więcej na temat tej procedury i towarzyszących jej narzędzi, zob. [tutaj](#)

PRZYKŁAD

Pomysłem na systemowe rozwiązanie potencjalnego konfliktu ról w Urzędzie Dzielnicy Mokotów było opracowanie **przez WPK swojej „wizytówki”** i przedstawienie jej – jako konstruktywnej propozycji współpracy w urzędzie – do przetestowania w ramach rocznego pilotażu. Najważniejsze elementy tej wizytówki przedstawiamy tu jako modelowe:

„Naszą misją jest **wspieranie dobrej komunikacji** między władzami i administracją dzielnicy Mokotów a otoczeniem: tj. mieszkańcami, organizacjami społecznymi, przedsiębiorcami, instytucjami publicznymi. W tym celu **współpracujemy** z wydziałami merytorycznymi urzędu oraz innymi jednostkami organizacyjnymi dzielnicy. **Pomagamy** w realizacji zadań, których elementem jest porozumiewanie się z otoczeniem.

W pierwszej kolejności staramy się określić optymalny zakres komunikacji w konkretnym przypadku. W tym celu badamy, w jakim stopniu potrzebne jest włączenie otoczenia w realizację zadań urzędu dzielnicy Mokotów (...). Po ustaleniu wspólnie z zainteresowaną jednostką organizacyjną dzielnicy optymalnego zakresu partycypacji obywatelskiej w danej sprawie, **możemy wspierać planowanie, przygotowanie, prowadzenie i ewaluację** działań komunikacyjnych.

Służymy naszą wiedzą i doświadczeniem. Dzięki ścisłej współpracy z Centrum Komunikacji Społecznej m.st. Warszawy (CKS) **organizujemy też dodatkowe wsparcie** merytoryczne z ich strony. W szczególnych przypadkach możemy również zaangażować ekspertów zewnętrznych. **Pośredniczymy w kontaktach** z CKS, gdy przepisy wewnętrzne poddają procesy komunikacji nadzorowi CKS.”

Cała wizytówka jest załącznikiem do „Formularza I kontaktu z WPK”, dostępnego [tutaj](#)



II-2. Zespół

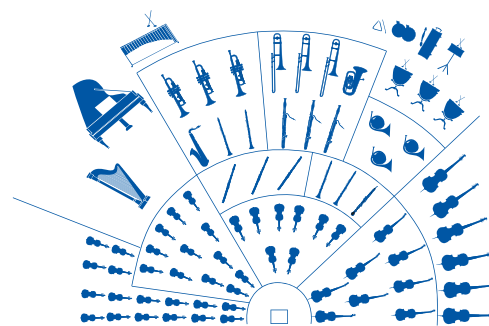
Dlaczego warto działać zespołowo?

- *Udoskonalenie współpracy między komórkami organizacyjnymi*
- *Wspólna odpowiedzialność*
- *Spójność komunikacji*

Prowadzenie dialogu obywatelskiego to działanie zespołowe. Szczególnie w urzędzie j.s.t. – organizującym ten proces – niezbędna jest współpraca międzywydziałowa, tzn. współdziałanie konkretnych osób z różnych komórek organizacyjnych urzędu. Aktywność na tym polu tylko jednego z wydziałów (np. wydział ochrony środowiska lub inwestycji) może doprowadzić do niesatysfakcjonujących rezultatów. Podobnie nie uda się dialog organizowany wyłącznie przez pracowników odpowiedzialnych za komunikację z otoczeniem. Sytuację tę można

porównać do koncertu granego przez orkiestrę. Każdy z muzyków ma swój instrument, ważną rolę do odegrania i musi być solidnie przygotowany. O sukcesie zadecyduje jednak zgranie całego zespołu.

Myślenie o dialogu obywatelskim w kategoriach działania zespołowego daje odpowiedź na jedno z kluczowych pytań – „czyj to jest proces i kto za niego odpowiada?”. Dobrze jest, jeśli perspektywa wszystkich uczestników jest podobna. W szczególności jeżeli są zaangażowani w równym stopniu oraz czują się współodpowiedzialni za powodzenie przedsięwzięcia.



Dla mieszkańców i innych uczestników dialogu obywatelskiego wewnętrzna struktura jednostki samorządu jest praktycznie bez znaczenia. Dlatego ważne jest aby występować wspólnie oraz ograniczać ryzyko otwartego konfliktu dzięki spójnej komunikacji z otoczeniem. Zapewnienie tego stanu może być wyzwaniem i wymagać szczególnej uwagi w wielopoziomowych strukturach administracyjnych, gdzie zakresy obowiązków poszczególnych podmiotów częściowo na siebie zachodzą.

Dlatego do zespołu warto zapraszać osoby posiadające wiedzę oraz doświadczenie w różnych obszarach, które ułatwiają zaprojektowanie i przeprowadzenie efektywnego procesu dialogu obywatelskiego. W zależności od poziomu złożoności sytuacji zmieniać się może liczba zaangażowanych ludzi. Istotne jest zawsze zapewnienie równowagi i ustalenie czytelnych podziałów zadań oraz związanych z nimi odpowiedzialności.

Przykładowo w pracach nad konsultacjami Parku Dolina Służewska w skład zespołu wchodziły pracownicy (1) Wydziału Ochrony Środowiska, (2) Wydziału Architektury, (3) Wydziału Promocji i Kultury, (4) przedstawiciele Centrum Komunikacji Społecznej, (5) mediatorzy oraz (6) projektanci zieleni. W trakcie kilku spotkań przygotowujących proces dialogu obywatelskiego uczestnicy wypracowali harmonogram i rozdzielili pomiędzy siebie zadania.

Budując zespół warto także zaprosić wszystkie osoby, których pominięcie wiązałoby się z ryzykiem przyszłego blokowania działań czy podejmowania decyzji (np. zaangażowanego w daną sprawę opozycyjnego radnego lub krytycznie nastawionego aktywistę miejskiego).

Pierwszym krokiem współpracy powinno być zdefiniowanie celu oraz zadbanie o wysoki poziom zaangażowania wszystkich w jego realizację. Dobrze opierać się na wcześniejszych udanych doświadczeniach w tym zakresie (zob. Fundamenty wspierania dialogu obywatelskiego).

Dla sprawnego działania zespołu ważne jest jego umocowanie w strukturze jednostki samorządowej (np. w formie zespołu zadaniowego lub nieformalnej grupy roboczej). Duże znaczenie ma także wyraźne poparcie ze strony władz. Dlatego warto zawczasu mieć przygotowane i sprawdzone ścieżki powoływania tego typu grup.

Działania zespołowe mogą wiązać się także z pewnymi trudnościami. Po pierwsze współpraca czasem powoduje ujawnienie się różnic zdań lub konfliktów. Po drugie nie jest łatwo znaleźć równowagę pomiędzy dotychczasowymi zadaniami pracowników, a obowiązkami związanymi z przygotowaniem i prowadzeniem procesu dialogu. Poradzenie sobie z tymi wyzwaniami wymaga uważności i otwartości. Również tutaj pomocne może być wsparcie eksperta, posiadającego kompetencje mediacyjne i moderacyjne, który ułatwi dobrą komunikację, ujawni potencjał grupy oraz wesprze konsekwentne dążenie do wyznaczonego celu i wspólne znajdowanie rozwiązań.

PRZYKŁAD

W naszych działaniach dotyczących prowadzenia dialogu obywatelskiego służącego zwiększeniu dostępności szkolnej bazy sportowej na Ursynowie, zdiagnozowaliśmy złożone zależności pomiędzy aktywnością poszczególnych dyrektorów szkół, projektami dzielnicowymi oraz planami ogólnomiejskimi w tym zakresie. Zapewnienie trwałych, przewidywalnych i stabilnych rozwiązań w tych warunkach brzegowych okazało się trudne.

Zobacz więcej na ten temat [tutaj](#).

Obszary wsparcia:

Powstanie zespołu – podjęcie decyzji o jego powołaniu, identyfikacja właściwych osób, określenie celów

Współpraca – uzgodnienie podziału zadań, ról, harmonogramów i zasad współdziałania

Prewencja i zarządzanie konfliktami – działanie zespołowe z natury rzeczy związane jest z potencjalnym konfliktem. Z perspektywy władz samorządowych bardzo ważna jest także gotowość elastycznego reagowania na nowe okoliczności czy pomysły uczestników dialogu.

Wsparcie może polegać między innymi na dotarciu do potrzeb, zrozumieniu źródeł trudności i wspólnym poszukiwaniu rozwiązań.

Udoskonalenie procedur komunikacji – powodzenie dialogu zależy od dobrej komunikacji, zarówno wewnątrz urzędu jak i w kontaktach z otoczeniem. Dlatego użyteczne może wsparcie w zaprojektowaniu efektywnych narzędzi wymiany informacji.

Praca ze zmianą i towarzyszącym jej oporem – mediatorzy mogą wspierać samorządy w radzeniu sobie z wyzwaniami, które związane są z rozwojem dialogu obywatelskiego i jego skutkami.



II-3. Zasoby

II-3.1. Dialog obywatelski dotyczy zawsze zasobów publicznych

Niezależnie od tego, jak o tym myślą konkretni organizatorzy i uczestnicy dialogu, wynik rozmowy o sprawach wspólnoty lokalnej ma zawsze konsekwencje dla zasobów publicznych. Samorząd istnieje bowiem po to, by realizować zadania publiczne, a wszelkie jego zasoby mają temu służyć. Przykładowo, urządzenie parku wymaga umiejętnego połączenia przestrzeni, materiałów, idei, czasu, pracy i zaangażowania różnych ludzi. Pogodzenie rozbieżnych wizji dobra wspólnego bywa jednak trudne, a czasem wręcz niemożliwe. Im wyższe stawki, tym chętniej strony włączają się do gry o zasoby i tym namiętniej ją prowadzą. Dialog obywatelski nie eliminuje tego rodzaju sporów; jest raczej formułą ich ujawniania i prowadzenia. Dobrze przygotowany proces pozwala uniknąć klinczu lub eskalacji konfliktu: w miarę możliwości **zastępować konfrontację** (zorientowaną na przeciwnika) **kooperacją** (zorientowaną na wspólne wyzwanie, jakim jest znalezienie akceptowalnego dla wszystkich rozwiązania).

Szczególna, strukturalna postać konfliktu o zasoby może ujawniać się między pracownikami różnych komórek organizacyjnych urzędu j.s.t. i dotyczyć sensu, zakresu oraz formuły dialogu obywatelskiego. Niektórzy pracownicy komórek merytorycznych postrzegają wciąż dialog obywatelski jako zbędną przerwę w realizacji zadania, a włączenie osób trzecich – jako niepotrzebne ryzyko w procesie gospodarowania zasobami.

Komórki odpowiedzialne za partycypację obywatelską powinny zmierzyć się z tym problemem. W razie potrzeby przydatne może być neutralne wsparcie zewnętrzne. Chodzi o to,

by władze i urzędnicy razem postrzegali dialog obywatelski jako metodę nowoczesnego zarządzania wspólnymi zasobami, a zarazem etap realizacji zadania publicznego. Dialog bywa konieczny aby w ogóle wykonać zadanie, albo uniknąć przyszłych sporów, których konsekwencje mogą być bardzo kosztowne dla wspólnoty. Czasem jest po prostu korzystny: pozwala znaleźć lepsze rozwiązanie, albo zbudować zaufanie i akceptację otoczenia dla danego pomysłu.

II-3.2. Dialog obywatelski wymaga zaangażowania odpowiednich zasobów

Z perspektywy organizatora i promotora procesów partycypacji obywatelskiej najważniejszym zasobem są ludzie – uczestnicy dialogu. Chcemy tu dodatkowo zwrócić uwagę na zasoby, jakie trzeba zaangażować, aby 1) **dotrzeć** do uczestników dialogu, 2) **przekonać** ich do zaangażowania się, 3) **przygotować** ich do efektywnego dialogu i 4) **zadbać o ich satysfakcję** z udziału w tym procesie.

W pierwszej kolejności zasobem są osoby, **które warto włączyć w organizowanie** dialogu: pracownicy urzędu, radni, eksperci merytoryczni, specjaliści ds. partycypacji i zarządzania konfliktami, dziennikarze. Ponadto również mieszkańcy i liderzy, którzy mogą pomóc w rozmowie (np. zapraszając innych uczestników lub projektując narzędzia).

Po drugie, zasobem są rozmaite **organizacje, instytucje i ciała, które mogą wspierać** dialog obywatelski: organizacje pozarządowe, przedsiębiorców, media, uniwersytety, parafie, spółdzielnie mieszkaniowe, a także komisje dialogu społecznego.

Trzeci kierunek myślenia dotyczy **zasobów wymienionych osób i organizacji**: ich czasu, wiedzy i doświadczenia, dostępności, gotowości i woli zaangażowania się, ich mentalności, tradycji, kultury rozmowy i współpracy.

Po czwarte myślimy rzecz jasna o **zasobach materialnych i niematerialnych**: o odpowiedniej, przyjaznej, bezpiecznej przestrzeni, o środkach finansowych (zakup towarów i usług zewnętrznych), zaopatrzeniu i narzędziach komunikacji (nagłośnienie, materiały piśmienne, narzędzia internetowe, wsparcie PR). Szczególnie kwestia finansów wydaje się wrażliwa w samorządach, w których często brakuje funduszy na podstawowe potrzeby. Sądzymy jednak, że akurat wydatki na prowadzenie dialogu należy traktować jako inwestycję: dzięki nim rezultat działań może być znacznie bardziej wartościowy, a ryzyko porażki - poważnie obniżone.

Co robić, aby nie zabrakło na dialog obywatelski?

- szacować spodziewane korzyści z udanego procesu oraz koszty procesu nieudanego
- uwzględniać kwestię zasobów w ramach planowania dialogu obywatelskiego
- organizować zasoby (i korzystać z „brokerów zasobów”, czyli osób lub instytucji, również spoza urzędu j.s.t., które mogą pomóc w zgromadzeniu odpowiednich środków)
- ewaluować efektywność wydatków
- zdobywać wiedzę (szkolenia, wizyty studyjne, bazy wiedzy i dobrych praktyk, mentoring, benchmarking)

PRZYKŁAD

Władze i urząd dzielnicy Mokotów postanowiły zmienić lokalizację Ośrodka Pomocy Społecznej. Chodziło o racjonalizację wydatków: o rezygnację z wynajmu cudzego lokalu i urządzenie nowej siedziby w niewykorzystywanym dotąd lokalu należącym do miasta. W tym celu zdołano pozyskać finansowanie w mieście oraz opracować projekt architektoniczny. Okazało się jednak, że na remont adaptacyjny (w tym przyłączenie techniczne pionów) muszą się zgodzić się sąsiedzi należący do wspólnoty mieszkańców. Przy wsparciu specjalistów zewnętrznych ta sytuacja została trafnie zdiagnozowana jako **konflikt potencjalny o zasoby**. Urząd dzielnicy zorientował się, że brak zgody mieszkańców nie tylko uniemożliwi szybkie podjęcie działalności OPS w nowej siedzibie, ale oznaczać będzie również zmarnowanie pozyskanych środków oraz włożonej pracy i jej rezultatów (np. projektu architektonicznego). Przygotowując się do rozmów z mieszkańcami uświadomiono sobie również, że dla nich ten projekt to zagrożenie znanego, stabilnego, oswojonego i bezpiecznego otoczenia – a więc również cennych zasobów.

PRZYKŁAD

W przywołanej wyżej sprawie zmiany lokalizacji OPS na Mokotowie owocny dialog był możliwy dzięki następującej sekwencji działań i zdarzeń. Po pierwsze, odpowiednio wcześniej zidentyfikowano sytuację wokół OPS jako konflikt potencjalny: w ten sposób urząd wykorzystał w praktyce zasób, jakim była **wiedza zdobyta na warsztatach** dla członków zarządu oraz naczelników poszczególnych komórek organizacyjnych. Po drugie sprawę przedstawiono ekspertom zewnętrznym, którzy rekomendowali jej podjęcie. Władze dzielnicy zatwierdziły wybór tego podprojektu. Dzięki temu wykorzystały część dostępnej puli godzin na **wsparcie eksperckie** a także – uzyskały zaangażowanie pracowników urzędu dzielnicy w projekt. Po trzecie wybrano urzędnika odpowiedzialnego za powodzenie inwestycji i zidentyfikowano zasoby, których może potrzebować w sytuacji konfliktowej. Specjaliści posiadający wiedzę techniczną i doświadczenie we współpracy z przedsiębiorcami, nie mają zazwyczaj wystarczającego przygotowania do rozmów ze zwykłymi mieszkańcami, obawiającymi się inwestycji. Dlatego zdecydowano się w konkretny sposób gospodarować **czasem i zaangażowaniem pracowników**: odrębne przygotowywanie się do każdego z serii spotkań z mieszkańcami, aby opracować scenariusze rozmów (uwzględniające ewentualne przeszkody na drodze do porozumienia) i trenować skuteczną komunikację z mieszkańcami.

II-3.3. Dialogowi obywatelskiemu sprzyja otwartość, elastyczność i kreatywność w myśleniu o zasobach

Troska o zasoby, wola ich powiększenia lub obawa przed ich utratą to ważne przyczyny napięć, jakie ujawniają się między uczestnikami dialogu obywatelskiego. Naturalna jest przy tym koncentracja na własnych zasobach (w takim zakresie, w jakim służą one zaspokajaniu rozmaitych potrzeb). Mniej lub bardziej świadomie uczestnicy dialogu mogą kierować się przy tym założeniem: „inni nie dbają o moje zasoby, a jeśli będzie to dla nich korzystne – bezwzględnie mi je odbiorą”. Konsekwencją tego są postawy konfrontacyjne i polaryzacja opinii. Trudno

nie zauważyć, że niektóre formuły dialogu obywatelskiego sprzyjają temu „systemowo”. Referendum lokalne i inne „plebiscytowe” metody gromadzenia przez władze samorządowe opinii mieszkańców mogą trwale podzielić wspólnotę. Przegrani (mniejszość) utwierdzą się w przekonaniu, że decyzja służy jedynie silniejszemu.

Współczesna teoria konfliktów sugeruje podejście alternatywne. Chodzi o to, by potraktować poważnie ideę dialogu: tj. rozmowy, w której słuchanie jest równie ważne jak mówienie. Celem ma być wzajemne zrozumienie się, a potencjalnie – również porozumienie (konsensus). Jediną drogą do porozumienia jest jego wspólne poszukiwanie. Rezultatem może być rozwiązanie, najlepsze z akceptowalnych dla wszystkich. Nie zawsze takie rozwiązanie istnieje, ale próba jego znalezienia bywa – sama w sobie – budująca dla tych, którzy ją podejmowali. Dobrze prowadzony dialog rozwija bowiem wzajemne zaufanie uczestników. Umożliwia wyjście poza wygłaszanie stanowisk: pozwala bezpiecznie i swobodnie ujawniać swoje potrzeby, interesy i obawy. To z kolei ułatwia

PRZYKŁAD

W przywołanej wyżej sprawie zmiany lokalizacji OPS na Mokotowie urzędnicy nie myśleli początkowo o planowanej rozmowie z zarządem wspólnoty jako o negocjacjach: „nie mieliśmy im nic do zaoferowania, nie mogliśmy w żaden sposób ustąpić”. Dzięki dobremu przygotowaniu i wsparciu moderatora, rozmowy pozwoliły jednak urzędnikom poznać oczekiwania mieszkańców. Okazało się wtedy, że dzielnica posiada zasoby, przy pomocy których łatwo wyjdzie tym mieszkańcom naprzeciw: 1) kamerę i instalację monitoringu, 2) możliwość rezerwacji miejsca parkingowego, 3) salę w lokalu (po jego remoncie), udostępnianą na spotkania wspólnoty mieszkaniowej, 4) ogród (przynależny do lokalu), otwierany dla mieszkańców na określonych zasadach.

identyfikowanie i twórcze wykorzystywanie posiadanych zasobów, mogących posłużyć jako element rozwiązania.

Jak wspierać kreatywne korzystanie z zasobów w dialogu obywatelskim?

- Planować procesy zorientowane na potrzeby i interesy, a nie tylko na stanowiska
- Przygotowywać się do konstruktywnego uczestnictwa (coaching konfliktu)
- Delegować prowadzenie procesów (facylitacja, moderacja)
- Korzystać wspólnie z wiedzy eksperckiej (neutralna ekspertyza)
- Korzystać w razie potrzeby ze wsparcia w sporach (pogotowie mediacyjne)
- Doskonalić relacje i komunikację
- Rewidować i rozwijać procedury decyzyjne

PRZYKŁAD

Pytanie z sali:

Jak radzić sobie z interesariuszem, który wierzy, że dyskutowane przedsięwzięcie oznacza katastrofę? Dlaczego miałby w ogóle zaangażować się w konstruktywny dialog? (...)

Prof. Susskind: Z moich doświadczeń wynika, że w większości przypadków pytanie zadawane w konsultacjach nadmiernie ogranicza przedmiot dialogu. Brzmi ono mniej więcej tak: „Czy możemy zbudować taki obiekt, zdefiniowany w ten sposób, w tym miejscu, zakładając z góry określoną dystrybucję korzyści i kosztów, jaką ta budowa pociągnie za sobą?” Oponenci myślą: „Po moim trupie”. Deklarują więc: „Jestem gotów do walki na śmierć i życie, aby zatrzymać tę budowę”. Pytasz, więc tej grupy: „Więc nie ma jakiejś wersji tego obiektu, budowanej w jakimś innym miejscu, którą bylibyście zainteresowani?” Odpowiadają: „To nie jest pytanie które nam zadano!” Pytasz dalej: „I nie ma wersji » przedsięwzięcie-plus «, która byłaby jakkolwiek korzystna dla was?” Odpowiadają pytaniem: „Co masz na myśli, gdy mówisz » plus «?” Tłumaczysz więc: „jakiś sposób powiązania niektórych korzyści z dyskutowanego obiektu z załatwieniem innych spraw, które są dla was istotne, a których nie dało się dotąd rozwiązać np. z braku środków albo szerszego poparcia. Porozmawiajmy o pakiecie, który obejmuje dyskutowany obiekt, zmieniony jednak i zarządzany w sposób przez was preferowany, może w innym miejscu, oraz inne świadczenia, które pozwolą osiągnąć we wspólnocie powiązane cele.” Zwykle mówią wtedy: „Nikt nigdy nie zadał nam takiego pytania wcześniej.”

L.E. Susskind, Keynote Address: Consensus Building, Public Dispute Resolution, and Social Justice, “Fordham Urban Law Journal”, Volume 35, Issue 1/2007, Article 7, , s. 200-201



II-4. Działania

Dlaczego warto wspierać ten obszar dialogu?

- *Usprawnienie dialogu obywatelskiego*
- *Prewencja i zarządzanie konfliktami*
- *Wsparcie podejmowanych decyzji*

Prowadzenie dialogu obywatelskiego to zadanie ciekawe lecz wymagające. Jest związane z ryzykiem ujawnienia się napięć zarówno pomiędzy jego aktorami (np. mieszkańcami a urzędnikami) czy w tonie stron (np. pomiędzy różnymi komórkami w urzędzie).

PRZYKŁAD

W trakcie pilotażu mieliśmy okazję zrealizować działania z każdego z tych obszarów.

1. Jeśli chodzi o przygotowanie i realizację procesu to ilustracją mogą być konsultacje Parku Dolina Służewska i nowego parku na Ursynowie (zob. [tutaj](#) i [tutaj](#)).
2. Przykładem prewencji i zarządzania konfliktami były projekty dotyczące zmiany lokalizacji Ośrodka Pomocy Społecznej oraz zasad rozwiązywania konfliktów oświatowych w dzielnicy Wawer (zob. [tutaj](#)).
3. Do trzeciej sfery, czyli tworzenia rozwiązań systemowych i budowania potencjału jednostek, zaliczamy między innymi wypracowanie narzędzi diagnozy dla dzielnicy Mokotów czy schematu prowadzenia konsultacji dla dzielnicy Wawer (zob. [tutaj](#)).

Zewnętrzne (eksperti spoza administracji) albo wewnętrzne (pracownicy urzędu) wsparcie może być użyteczne w:

1. przygotowaniu i realizacji procesu
2. prewencji lub zarządzaniu konfliktami
3. tworzeniu rozwiązań systemowych i budowaniu potencjału jednostki

W zależności od charakteru działań osoba wspierająca może pełnić rozmaite zadania. Wśród nich na uwagę zasługują w szczególności trzy opisane poniżej.

Asysta/Coaching – polega na towarzyszeniu i rozwijaniu potencjału organizacji lub poszczególnych pracowników. Rolą osoby wspierającej jest dobre przygotowanie do działania w kontaktach ze społecznością lokalną, np. poprzez zadawanie pytań, diagnozowanie sytuacji czy rozważanie alternatywnych scenariuszy przebiegu rozmów. Dobrze sprawdza się gdy okoliczności prowadzenia dialogu są proste lub gdy ma on ograniczony zakres, a zatem nie wymaga bezpośredniego udziału w rozmowach neutralnej osoby trzeciej, posiadającej kompetencje w zarządzaniu konfliktami (np. rozmowy z małą grupą mieszkańców dotyczące niewielkiej zmiany

w przestrzeni. Zob. więcej [tutaj](#)). Z tej formy wsparcia warto także skorzystać, gdy dla powodzenia przedsięwzięcia wymagany jest udział konkretnych przedstawicieli władz lub pracowników merytorycznych (np. mieszkańcy oczekują osobistego kontaktu z burmistrzem w danej sprawie).

Moderacja/Mediacja – polega na przygotowaniu i poprowadzeniu konkretnego procesu dialogu obywatelskiego bądź rozwiązaniu konfliktu. Rolą mediatora czy moderatora jest zaplanowanie optymalnego przebiegu rozmów, zadbanie o wzajemne zrozumienie stron oraz wspieranie poszukiwania rozwiązań. Potrzebne są wówczas, gdy temat i zakres rozmów ma duże znaczenie dla społeczności lokalnej bądź występuje ryzyko eskalacji sporu.

Edukacja/Ekspertyza – polega na szkoleniach lub dostarczeniu eksperckiej wiedzy. Warto z nich korzystać, aby zwiększyć potencjał jednostki samorządu terytorialnego do prowadzenia dialogu obywatelskiego.

W konkretnych okolicznościach osoba wspierająca może pełnić kilka wymienionych ról jednocześnie.

W pilotażu z powodzeniem wykorzystywaliśmy także umiejętności szkoleniowe i doradcze. Doświadczenia projektu pokazały, że dla organizacji zajmujących się wspieraniem dialogu ważna jest otwartość oraz gotowość do ciągłego rozwoju własnych kompetencji, czego przykładem może wykorzystanie przez nas wniosków i wdrożenie dobrych praktyk z przeglądu literatury (Zob. np. narzędzia diagnozy opisane [tutaj](#)).

Naszym zdaniem warto zwiększać potencjał do prowadzenia do dialogu również po stronie urzędu (np. w zakresie doboru odpowiednich narzędzi partycypacji czy komunikacji z otoczeniem) oraz mieszkańców (np. poprzez wyjaśnienie zasad tworzenia i interpretacji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego).

PRZYKŁAD

Funkcję edukacyjną pełni fragment formularza pierwszego kontaktu przygotowanego dla dzielnicy Mokotów:

„W pierwszej kolejności staramy się określić optymalny zakres komunikacji w konkretnym przypadku. W tym celu badamy, w jakim stopniu potrzebne jest włączenie otoczenia w realizację zadań urzędu dzielnicy Mokotów. Możliwych jest tu 5 scenariuszy, uszeregowanych według rosnącego wpływu społeczności lokalnej na działania mokatowskiego samorządu, a mianowicie:

INFORMOWANIE o planach, decyzjach i działaniach instytucji samorządowych,

UPROSZCZONE KONSULTOWANIE projektów rozstrzygnięć lub planów, aby poznać opinie i uwagi otoczenia przed podjęciem decyzji przez instytucję samorządową

ZAAWANSOWANE KONSULTOWANIE projektów planów, decyzji lub działań – aby włączyć otoczenie w formułowanie diagnozy oraz wypracowanie potencjalnych rozwiązań przed podjęciem decyzji przez instytucję samorządową

UZGADNIANIE planów lub działań

UMOŻLIWIENIE DECYZJI OTOCZENIU (np. budżet partycypacyjny)

Zob. więcej na temat tego i innych narzędzi spełniających funkcję edukacyjną [tutaj](#).

W prowadzeniu działań dobrze sprawdza się „wyjście zza biurka”, otwartość oraz pozostawianie przestrzeni i wpływu wszystkim uczestnikom dialogu. Sprzyja temu korzystanie z różnych form komunikacji, solidne przygotowanie, a także precyzyjne zaplanowanie kolejnych kroków. Przykładowo w trakcie realizowanych w ramach pilotażu konsultacji nowego parku w dzielnicy Ursynów przedstawiciele urzędu brali czynny udział w punkcie konsultacyjnym w formie namiotu, spacerach badawczych oraz warsztatach (zob. więcej na ten temat [tutaj](#))

Jak wspierać:

Centrum Komunikacji Społecznej, partner naszego projektu, na podstawie swoich bogatych doświadczeń wspierania dialogu obywatelskiego w Warszawie, rekomenduje zlecenie działań podmiotom zewnętrznym między innymi gdy:

- *Sytuacja jest konfliktowa lub niestandardowa*
- *Potrzebne jest prowadzenie dużych spotkań*
- *Istnieje budżet na takie działania*
- *Samorząd jest stroną w procesie*
- *Urząd ma do tego przekonanie*

Planując współpracę należy zadbać o szczegółowe określenie zadań i obowiązków, w tym tego, co jest możliwe. Współpraca z podmiotami zewnętrznymi nie zwalnia władz samorządowych od odpowiedzialności za rezultaty procesu dialogu. Zob. więcej na ten temat wystąpienie konferencyjne naczelnik Anny Petroff-Skiby, dostępne [tutaj](#).



II-5. Ewaluacja

Jesteśmy przekonani, że ewaluacja powinna być nieodłącznym elementem każdego procesu dialogu obywatelskiego. Aby można było wdrożyć omówione wcześniej podejście doceniające

Dlaczego warto?

- *Zmotywowanie do dialogu dzięki pozyskaniu i udzieleniu informacji zwrotnej*
- *Wzrost zaufania społeczności lokalnej poprzez dążenie do zmian na lepsze w Urzędzie*
- *Łatwiejsze osiągnięcie rezultatów wskutek doskonalenia na podstawie zebranych opinii*
- *Szansa na odwoływanie się do konkretnych danych, faktów, liczb przy planowaniu dialogu*

(zob. Fundamenty wspierania), ważne jest określenie, które z podjętych działań się powiodły i co było źródłem sukcesu. Dzięki temu możliwe będzie świadome stosowanie wypracowanych dobrych praktyk oraz rozwój motywacji wszystkich zaangażowanych osób. Warto jest także zidentyfikować ewentualne bariery, jakie pojawiły się w trakcie prowadzenia dialogu. Pozwoli to uzyskać pełen obraz sytuacji i znaleźć sposoby na udoskonalenie postępowania.

O ewaluacji dobrze pamiętać już na etapie tworzenia harmonogramu działań każdego procesu dialogu obywatelskiego. Ważne jest aby nadać jej właściwą wagę, zarezerwować odpowiedni budżet oraz czas całego zespołu. Sama świadomość, że nasze działania będą podlegały ocenie (zgodnej z podejściem doceniającym) jest elementem mobilizującym i może sprzyjać większej uważności w trakcie realizacji zdania.

W zależności od specyfiki projektu warto wybrać odpowiednią formę:

- Ewaluacja ciągła – prowadzona jest przez cały czas, równoległe z działaniami. Dobrze sprawdza się przy złożonych procesach konsultacyjnych bądź ocenie innowacyjnych metod postępowania, wdrażanych w trybie pilotażowym. Pozwala na bieżąco identyfikować i utrzymywać dobre praktyki, a gdy to potrzebne wprowadzać szybkie zmiany.
- Ewaluacja podsumowująca – polega na ocenie procesu oraz jego rezultatów po zakończeniu działań. Ten model z powodzeniem stosowaliśmy w naszym projekcie.
- Ewaluacja odroczonej – to ocena długofalowych skutków podjętego działania. Dlatego z reguły prowadzona jest w większym odstępie czasu (np. po roku od wdrożenia nowej procedury). Pozwala zweryfikować trwałość rezultatów i zasięg wprowadzonej zmiany.

Ocena procesów dialogu obywatelskiego może być prowadzona z wykorzystaniem różnych narzędzi. Naszym zdaniem najlepiej sprawdzają się spotkania ewaluacyjne całego zespołu. Dobrze jest gdy uczestnicy są do nich wcześniej przygotowani, to znaczy znają obszary podlegające analizie i mogli zapoznać się z pytaniami.

Rolą osoby prowadzącej ewaluację jest stworzenie komfortowej, bezpiecznej atmosfery rozmów, w której można swobodnie dzielić się sukcesami i omawiać sytuacje trudne.

Ewaluacja bywa elementem, który budzi opór. Często związany jest on z lękiem przed oceną czy przypisaniem odpowiedzialności. Dlatego może wymagać wsparcia osoby neutralnej, która będzie potrafiła bezpiecznie przeprowadzić zespół przez cały proces. Prostą acz bardzo użyteczną techniką ułatwiającą to zadanie jest posługiwanie się tabelą plus/delta. Zapisujemy w niej po lewej stronie działania udane, warte powielania – zaś po prawej konkretne propozycje ulepszeń.

Jeśli oceniamy konkretny proces konsultacji społecznych, tabela mogłaby wyglądać następująco:

(+) PLUS	(Δ) DELTA
<ul style="list-style-type: none">• Powołanie międzywydziałowego zespołu odpowiedzialnego za konsultacje• Adekwatny dobór narzędzi dialogu• Duża użyteczność spacerów badawczych• Wysokiej jakości materiały informacyjne	<ul style="list-style-type: none">• Na spacerach badawczych należy oznaczyć w terenie granice obszaru• Warsztaty powinny odbywać się w miejscu dogodnym dla mieszkańców, jak najbliższym konsultowanego terenu

Rezultaty ewaluacji powinny być dostępne dla wszystkich osób zaangażowanych w przygotowanie i prowadzenie dialogu. Można rozważyć ich udostępnienie nawet szerszemu gronu (np. opublikowanie wniosków z ewaluacji na stronie urzędu), aby budować atmosferę zaufania i przejrzystości działań, w tym gotowości do własnego rozwoju.

PRZYKŁAD

Ewaluacja konsultacji nowego parku na Ursynowie pozwoliła określić elementy udane (takie jak np. praca zespołowa, atrakcyjność namiotu konsultacyjnego czy spacerów badawczych), a także znaleźć udoskonalenia do wdrożenia w kolejnych procesach dialogu obywatelskiego dzielnicy (np. lepsze oznaczenie granic konsultowanego obszaru w terenie).

Zob. więcej na ten temat w wystąpieniu p. Bernadety Włoch-Nagórny, które dostępne jest [tutaj](#).

PRZYKŁAD

Ewaluacja nowego parku na Ursynowie poprzedzona została przesłaniem ankiety internetowej, która dostępna jest [tutaj](#). Narzędzia online zapewniają z jednej strony łatwość dostępu i wygodę dla odbiorców, z drugiej strony mogą wymagać szczególnego zadbania o gotowość do skorzystania z nich. Przykładowo można to zrobić poprzez pokazanie i omówienie sposobu wypełnienia kwestionariusza.

W ocenie dialogu obywatelskiego poza ewaluacją wewnętrzną Urzędu równie ważne są opinie wyrażane bezpośrednio przez uczestników procesu (np. mieszkańców, przedstawicieli organizacji pozarządowych, przedsiębiorców, radnych). Dlatego, gdy tylko okoliczności na to pozwalają, rekomendujemy zbieranie takich informacji. Pomocne może być wypracowanie standardowego wzorca ankiety ewaluacyjnej dialog obywatelski (przykład takiego narzędzia zob. [tutaj](#)). Dzięki temu stawiamy podobne pytania osobom biorącym udział w różnych procesach. W rezultacie daje to szansę zaobserwowania rezultatów wprowadzanych usprawnień.

Na koniec chcielibyśmy zwrócić uwagę na jeszcze jeden aspekt: nawet najlepiej zaplanowana i przeprowadzona ocena dialogu obywatelskiego nie przyniesie oczekiwanych owoców, jeśli wnioski z niej płynące nie przełożą się na konkretną zmianę w rzeczywistości. Dlatego bardzo ważne jest, aby bezpośrednio po zakończeniu ewaluacji określić kto, w jaki sposób i do kiedy uwzględni jej wyniki w planowaniu następnych działań. W naszym modelu dialog obywatelski trwa w samorządzie stale: zakończenie i ocena danego procesu stanowią przygotowanie do kolejnych, doskonalszych procesów oraz do reform o charakterze systemowym.

Jak wspierać?

- *Zaplanowanie ewaluacji – podjęcie decyzji oraz wybór optymalnej dla danego procesu dialogu formy oceny działań*
- *Przygotowanie narzędzi – opracowanie i wdrożenie konkretnych metod badawczych, np. w formie scenariuszy wywiadów, tradycyjnych „papierowych” ankiet ewaluacyjnych czy kwestionariuszy internetowych*
- *Prowadzenie spotkań lub warsztatów; pożądana może być obecność neutralnego eksperta, skoncentrowanego w szczególności na znalezieniu mocnych stron procesu oraz opisaniu konkretnych propozycji rozwoju*



II-6. System

Ostatnim elementem modelu jest zaproszenie do myślenia systemowego o dialogu obywatelskim. Odrzucamy przy tym sugestię, według której na podejście systemowe stać tylko nieliczne, duże i zasobne samorzady. Po pierwsze, konflikty w dialogu obywatelskim zdarzają się wszędzie, wszędzie też mogą wynikać z przyczyn „systemowych”. Po drugie, zrozumienie „systemu” i zastosowanie rozwiązań „systemowych” może być kluczowe dla przygotowania i przeprowadzenia owocnego dialogu obywatelskiego. Powyższe stwierdzenia wymagają krótkiego objaśnienia.

Zdefiniujmy na wstępie pojęcie „**system**”: to pewna całość złożona z części wraz z powiązaniem między nimi; te powiązania przesądzają o tym, że całość jest czymś więcej, niż tylko sumą części. W tym znaczeniu „**myślenie systemowe**” to po prostu szczególny sposób podchodzenia do rzeczywistości: zwracanie uwagi na pewien układ elementów i na powiązania między tymi elementami, aby zrozumieć jego funkcje i ewentualnie doskonalić jego funkcjonalność.

Co mamy na myśli, postępując się pojęciem systemu w kontekście dialogu obywatelskiego i radzenia sobie z konfliktami? **Chodzi nam tu o konkretny, funkcjonujący samorząd lokalny.** W procesach partycypacji obywatelskiej (i w konfliktach, jakie im towarzyszą) uczestniczą określone osoby w danym miejscu i czasie. Jednak żaden **proces dialogu obywatelskiego** nie jest izolowanym i unikalnym wydarzeniem: to **interakcja w ramach istniejącego, złożonego systemu, jakim jest gmina lub powiat.**

Mówiąc o gminie lub powiecie jako o systemie myślimy, po pierwsze, o ludziach. Po drugie, myślimy też o ich rolach (mieszkańca, polityka lokalnego, czy urzędnika), motywacji, wiedzy i innych zasobach, a także o metodach i formach postępowania (z komunikacją na czele). Po trzecie, zwracamy uwagę na formalne i nieformalne powiązania między powyższymi elementami.

Wspieranie dialogu obywatelskiego umieszczamy w kontekście systemowym z kilku powodów:

II-6.1. Aktualny system stanowi podstawę i ramę dialogu obywatelskiego

Proponując taki sposób myślenia systemowego o dialogu obywatelskim chcemy integrować trzy grupy w samorządzie lokalnym: 1) urzędników merytorycznych zorientowanych na realizację zadań publicznych zgodnie z prawem, poleceniami zwierzchników służbowych oraz oczekiwaniami polityków lokalnych, 2) urzędników odpowiedzialnych za dialog obywatelski, wspieranych przez zewnętrznych specjalistów ds. partycypacji i entuzjastów dialogu obywatelskiego, a także 3) mieszkańców i pozostałych interesariuszy, okazjonalnie włączających się w decydowanie o sprawach publicznych. Każda z tych grup funkcjonuje bowiem w swoich własnych „systemach”. Urzędnicy merytoryczni i politycy lokalni działają mianowicie w instytucjach samorządowych (w organach i jednostkach organizacyjnych j.s.t.). Specjaliści do spraw dialogu z kolei rozwijają systemy dialogu obywatelskiego: dobre praktyki, procedury i instytucje (dzięki temu dialog staje się uporządkowaną i powtarzalną metodą działania). Mieszkańcy i inni interesariusze funkcjonują z kolei w rozmaitych, mniej lub bardziej sformalizowanych układach (np. organizacje społeczne są takimi systemami). Zwracamy jednak uwagę na to, że te „systemy” są trudne do zrozumienia dla osób z zewnątrz, a co gorsza – bywają niekompatybilne. Przykładowo, urzędnicy merytoryczni są raczej oceniani za szybkość załatwienia sprawy, a nie za aktywność w dialogu i jakość wypracowanego rozwiązania mierzoną np. satysfakcją wszystkich zainteresowanych. Z kolei urzędnicy odpowiedzialni za partycypację rozwijają narzędzia i kompetencje, które przy biernej postawie mieszkańców nie zostaną wykorzystane. Aktywiści miejscy budują czasem swoją pozycję walcząc o załatwienie konkretnych spraw, chociaż utrudnia to urzędnikom merytorycznym realizację zadań, które władze pochodzące z wyborów uznały za priorytetowe. Aby radzić sobie z podobnymi napięciami trzeba w pierwszej kolejności znaleźć wspólny język. Temu właśnie służy mówienie o samorządzie jako o złożonym systemie.

Promowanie i organizowanie dialogu bez zrozumienia systemu (i jego podsystemów), albo wbrew systemowi

PRZYKŁAD

W tokańskim miasteczku Castelfranco (Włochy) zorganizowano sąd obywatelski dotyczący projektu spalarni śmieci. Trzymając się ściśle teoretycznego modelu [sądu obywatelskiego](#) wybrano losowo grupę mieszkańców, zorganizowano wystąpienia przedstawicieli interesariuszy, zaangażowano facylitatorów i oczekiwano konstruktywnego rozwiązania. Okazało się jednak, że ta formuła partycypacji nie sprawdza się w sytuacji konfliktu typu NIMBY (*Not In My Back Yard*, „nie na moim podwórku” – konflikt w którym mieszkańcy, nie kwestionując generalnej przydatności danej inwestycji, kwestionują jej lokalizację w bliskim sąsiedztwie). Sąd obywatelski nie przewiduje bezpośredniej debaty kluczowych aktorów. W związku z tym lokalni liderzy organizacji pozarządowych, sprowadzeni formalnie do roli przesłuchiwanego, postarali się odzyskać kontrolę nad wynikiem. Docierali mianowicie w sposób nieformalny do członków sądu obywatelskiego, dostarczali im materiały, sugerowali stanowiska. W konsekwencji zwolennicy budowy spalarni śmieci (w tym administracja prowincji) szybko nabrali przekonania, że werdykt sądu obywatelskiego jest z góry określony. Dlatego rezultaty były następnie publicznie kwestionowane jako opinia niewielkiej grupy mieszkańców.

PRZYKŁAD

Władze Olsztyna postanowiły poprawić estetykę miasta, powierzając stanowisko pełnomocnika autorce strategii działań w tym zakresie. Realizacja tego celu była niemożliwa bez dobrowolnego zaangażowania się lokalnych przedsiębiorców. Ani akcja informacyjna ani działania regulacyjne nie wydawały się optymalną metodą działania w tej sytuacji: informację można zlekceważyć, natomiast działania regulacyjne oprotestować. Za konieczne uznano nawiązanie rzeczywistego dialogu, ze wszystkimi zainteresowanymi. Aby to osiągnąć **wykorzystano procedury koncesyjne**, które stanowią element systemu samorządu lokalnego. Wymagają one corocznego osobistego stawienia się w urzędzie przez restauratorów, serwujących alkohol w swoich lokalach, aby odnowić uprawnienia w tym zakresie. Te wizyty pełnomocnik miasta wykorzystwała, aby przeprowadzić z zainteresowanymi indywidualne rozmowy na temat wyglądu ich lokali. Oczywiście można zastanawiać się, czy przymusowe spotkanie, bynajmniej nie na „neutralnym gruncie”, to optymalna formuła inicjowania dialogu w sytuacji rozbieżnych interesów i nie zawsze dobrych relacji między przedsiębiorcami a urzędnikami. To rozwiązanie okazało się jednak skuteczne, prawdopodobnie ze względu na przygotowanie i otwartość urzędniczki: miasto usłyszało warunki przedsiębiorców, wyszło im naprzeciw, a Olsztyn – unikając sporu – stał się ładniejszy.

z konkretnymi ludźmi. Precyzyjniej rzecz ujmując – rozwijać ich motywację do dialogu obywatelskiego i do radzenia sobie w sytuacjach konfliktowych. Po drugie warto doskonalić organizacje, które współtworzą dany samorząd. Diagnostować je, a następnie przygotowywać na dialog obywatelski i konflikty, które mogą w nim wystąpić. Przemyślenia i rewizji wymagają czasem **cele organizacji** (warto np. opracować misję danej organizacji, zob. podprojekt...). Przeglądu i reformy mogą potrzebować **struktury i zasoby organizacji** (nowy podział obowiązków, poradzenie sobie z konfliktami kompetencji, zwiększenie stanu osobowego, przemyślenie polityki kadrowej). Najpilniejsze i najbardziej oczywiste wydaje się wreszcie tworzenie lub rozwijanie **procedur**.

Rozwinięty system zarządzania konfliktami w dialogu obywatelskim powinien obejmować dwa elementy: 1) **procedury i instytucje dialogu** oraz 2) **instytucje samorządowe**. Każdy z nich zorientowany na wspieranie efektywnego dialogu obywatelskiego i radzenia sobie z konfliktami. Nawet najlepsza procedura konsultacji społecznych, przewidująca korzystanie z mediatorów zewnętrznych, nie będzie w pełni funkcjonować, jeśli – przykładowo – pełniący funkcję w organach jednostki samorządu terytorialnego nie przechodzą szkoleń z zakresu konfliktów, a urzędnicy z wydziałów merytorycznych nie są ani doceniani, ani kontrolowani według kryterium skuteczności w radzeniu sobie z konfliktami w dialogu obywatelskim.

może wywołać poważne konflikty. Wspominaliśmy wcześniej o napięciach występujących w pracy zespołowej i o konfliktach o zasoby. W tym miejscu zwracamy uwagę na problem władzy, pozycji i wpływów między opisanymi wyżej grupami we wspólnocie samorządowej.

Procesy partycypacji obywatelskiej wciąż mają charakter innowacji. Warto zatem ze szczególną uwagą i szacunkiem podchodzić do zastanych struktur i relacji. Lepsze efekty może przynieść skromniejszy zakres eksperymentów połączony z gruntownym przygotowaniem dialogu oraz działań wspierających.

II-6.2. Aktualny system można wykorzystać wspierając dialog obywatelski.

Proces dialogu obywatelskiego toczy się w konkretnym systemie i jemu powinien służyć. Konflikt stanowi przy tym zagrożenie i szansę dla osób, które ten system tworzą. Uzasadnione jest więc korzystanie z potencjału systemu, aby lepiej radzić sobie w sytuacji konfliktowej. Dotyczy to zarówno prewencji jak i reagowania na spory.

II-6.3. Doskonalszy system warto cierpliwie budować

Zalecając ostrożność w projektowaniu i prowadzeniu dialogu obywatelskiego w **aktualnym systemie**, zachęcamy jednocześnie do jego korygowania i doskonalenia. Czasem bardzo niewiele potrzeba, aby następny proces dialogu obywatelskiego, **w nowym systemie**, mógł przynieść lepsze wyniki.

Co robić, gdzie wprowadzać zmiany? Wyróżniamy tu dwa kierunki działań. Po pierwsze, pracować

W stołecznym Wawrze analiza doświadczeń dialogu obywatelskiego wokół inwestycji w dzielnicy ujawniła dwa problemy o charakterze systemowym. Po pierwsze, rozmowa o inwestycjach podejmowana była z zainteresowanymi zbyt późno. Przygotowania były już zaawansowane, pole do rozmowy – ograniczone, a poziom emocji – wysoki. Po drugie, pracownicy urzędu – nie będąc systemowo przygotowywani do radzenia sobie z konfliktami – działali ad hoc i nie zawsze w sposób skoordynowany. Konsekwencją była wysoka liczba skarg mieszkańców oraz zapytań dziennikarzy i ich krytyczne publikacje, a także zwiększone obciążenia radców prawnych. Wspierani przez moderatorów zewnętrznych, pracownicy urzędu opracowali [Zasady dialogu z mieszkańcami w procesie inwestycji dla Dzielnicy Wawer](#). Opisano w nich tryb informowania i angażowania mieszkańców na trzech etapach: 1) 2) 3) realizacji inwestycji. W toku ewaluacji ex post pracownicy urzędu potwierdzili praktyczną przydatność nowych procedur na przykładzie dialogu wokół modernizacji lokalnego targowiska (Falenica).

Jak wprowadzać zmiany? Wyróżnić można dwa warianty działania: „od konkretnego do ogółu” i „od ogółu do konkretnych”. Nic tak dobrze nie motywuje do działania, jak palący, osobiście odczuwany problem. Dlatego punktem wyjścia niektórych reform powinny być słabości i ograniczenia systemu, które ujawniły się w dialogu obywatelskim. Z tego względu duże znaczenie w modelu nadajemy ewaluacji procesów dialogu obywatelskiego. Z drugiej strony, gromadząc doświadczenia z wielu procesów, można czasem dostrzec realne (generujące koszty, czy frustrację) problemy systemowe, których rozwiązanie przyniesie wymierne korzyści wspólnocie samorządowej.

PRZYKŁAD

1. DIAGNOZA SYTUACJI

2. UTWORZENIE ZESPOŁU

3. UZGODNIENIE CELU I HARMONOGRAMU

4. REALIZACJA DZIAŁAŃ

5. EWALUACJA PROJEKTU

W pilotażu działaliśmy zgodnie z powyższym schematem. Dzięki temu zwiększaliśmy prawdopodobieństwo, że proponowane przez nas zmiany będą miały trwały charakter i pozwolą na udoskonalenia o charakterze systemowym.

Poważnie podchodząc jednak do zasady dobrowolności, jako fundamentu owocnego radzenia sobie z konfliktami (w tym - korzystania ze wsparcia zewnętrznego), optujemy za podejściem „od konkretnego do ogółu”. Ponieważ samorządy lokalne są różne, tak jak i oczekiwania oraz możliwości poszczególnych osób, zalecamy:

- filozofię „małych kroków” (działania o mniejszej skali, a dużym prawdopodobieństwie sukcesu)
- szukanie i wspieranie innowatorów (liderzy, gotowi na wdrażanie niestandardowych rozwiązań)
- sprawdzanie nowych pomysłów za pomocą pilotaży (testowanie, zgoda na błędy i niepowodzenia, szybka ścieżka wprowadzania modyfikacji)
- cierpliwość w oczekiwaniu na rezultaty (efekty zmian systemowych często są odroczone w czasie oraz wymagają stopniowego przygotowania)
- dzielenie się doświadczeniami i cieszenie z rozwoju (udział w ewaluacji, spotkaniach i konferencjach, promocja)

W ten sposób można instytucjonalizować dobre praktyki, odpowiadając na rzeczywiste potrzeby konkretnych uczestników dialogu obywatelskiego, łagodnie wprowadzając zmianę. Dowolne, nawet skromne lecz trwałe udoskonalenie w jednym z omówionych wyżej obszarów dialogu obywatelskiego ma przecież charakter systemowy. Jest bardzo możliwe, że wpłynie pozytywnie na wszystkie pozostałe obszary, zachęcając do kolejnych kroków rozwojowych i wzmacniania potencjału instytucjonalnego wspólnoty lokalnej.

