

Kontekst problemowy dyskusji: jakość konsultacji

Anna Przybylska

Seminarium 27 listopada realizuje cele projektu pt. „Nowe perspektywy dialogu: model deliberacji i narzędzia IT na rzecz włączenia społecznego w procesy decyzyjne”. W ramach projektu zaprojektowaliśmy i przygotowaliśmy narzędzia IT, które mają wspomagać planowanie, realizację i raportowanie wyników konsultacji publicznych prowadzonych przez urzędy miast. Korzystanie z narzędzi ma być związane z edukacją przez praktykę. Potrzeba takiej edukacji została zdiagnozowana podczas badań własnych Centrum Deliberacji IS UW oraz na podstawie badań prowadzonych przez inne instytucje.

Konsultacje publiczne w samorządzie lokalnym dotyczą coraz szerszego repertuaru problemów z zakresu polityk publicznych. Tryb i sposób ich przeprowadzania regulują samorzady, niejednokrotnie przyjmując stosowne uchwały. W niektórych uchwałach istnieje zapis, na podstawie którego, po spełnieniu określonych warunków, nie tylko przedstawiciele władz, ale także mieszkańcy mogą być inicjatorami konsultacji. Jednocześnie stosuje się coraz szerszy zestaw metod pozyskiwania informacji od obywateli.

Jednak z danych zebranych przez Centrum Deliberacji w 2011 r. w ponad 270 urzędach miast podczas monitoringu jakości konsultacji publicznych, zrealizowanego w formie badania ankietowego wynika, że konsultacje publiczne nie zawsze są przygotowywane i prowadzone w sposób, który zapewnia dobrą jakość wyników i przekonanie wśród mieszkańców o celowości ich zaangażowania. Po pierwsze, obawy budzi refleksyjny charakter konsultacji w sytuacji, gdy mieszkańcy nie otrzymują informacji dotyczących przedmiotu dyskusji. Zgodnie z deklaracjami urzędów miast jakakolwiek informacja o przedmiocie, którego dotyczy debata publiczna, jest publikowana minimum jeden dzień przed spotkaniami z mieszkańcami w 54% przypadkach konsultacji. Natomiast informacja o sposobie uwzględnienia wyników w decyzji politycznej dotyczącej przedmiotu debaty, jest prezentowana w 58% przypadków.

Z perspektywy urzędników pierwszoplanowymi problemami realizacji konsultacji publicznych są: zapewnienie odpowiedniego (licznego) uczestnictwa mieszkańców oraz wybór metody zbierania danych. Przede wszystkim te tematy były przywoływane i omawiane w szczegółach przez 31 urzędników - uczestników debat grupowych, które Centrum Deliberacji IS UW zrealizowało w 2012 r. Z kolei to, co nas niepokoi, to brak metodologicznego przygotowania konsultacji. Ze studiów przypadku obejmujących obserwację uczestniczącą w dwóch miastach mających wyspecjalizowane komórki do prowadzenia konsultacji publicznych wynika, że cel konsultacji nie zawsze jest jasno sformułowany. Bywa też, że pytania główne, które mają ukierunkować zbieranie informacji, wcale nie są formułowane. Nie zawsze też dostosowuje się metodę zbierania danych do wiodących pytań konsultacji. Dał się też zaobserwować brak scenariuszy spotkań, w tym kwestionariuszy pytań do uczestników, które korespondowałyby z głównymi pytaniami konsultacyjnymi. Spotkania są prowadzone przez osoby, które niekoniecznie mają wiedzę o procesie badawczym, i mogą ukierunkowywać opinię osób dyskutujących lub przynajmniej wpływać niekorzystnie na otwartość debaty.

Model funkcjonalny narzędzi IT wspierających planowanie, realizację i raportowanie konsultacji publicznych został opisany tu: <http://wdialogu.uw.edu.pl/rezultaty#Model>.

Krótki film prezentujący wybrane aspekty działania narzędzi jest opublikowany tu: <https://www.youtube.com/watch?v=9X7IAiF9gVc>.

Dobór uczestników konsultacji

Podczas badań zrealizowanych przez Centrum Deliberacji IS UW ujawnił się problem różnej praktyki doboru uczestników konsultacji publicznych w polskich miastach. Podczas gdy stwierdzenie o prawie każdego obywatela do udziału w konsultacjach jest w niektórych miastach interpretowane w zgodzie z rozumieniem reprezentatywności w naukach społecznych, to w innych pojmuje się je dosłownie. W pierwszym przypadku możliwy jest losowy lub celowy dobór uczestników z populacji, której dotyczy problem. W drugim najczęściej rekrutacja uczestników odbywa się na zasadzie autoselekcji, w efekcie czego w debacie niekoniecznie uczestniczą osoby, na których życie dany problem wywiera wpływ. Ma to niebagatelne znaczenie dla wyników konsultacji i dla kierunku decyzji, które się do nich odwołują.

W niektórych urzędach miast urzędnicy twierdzą, że prawo nie zezwala na dobór uczestników konsultacji. W uzasadnieniu porównują regułę dotyczącą prawa udziału obywatela w konsultacjach z regułą powszechnego prawa udziału w referendum, czy w wyborach. Analogia nie jest jednak trafna. W procesie wyborów np. do samorządu, obywatele wybierają reprezentantów politycznych, którzy po objęciu stanowiska mają działać na rzecz wspólnoty z uwzględnieniem potrzeb różnych grup społecznych. Z kolei podczas referendum obywatele decydują o przedmiocie, który ma znaczenie dla wszystkich. W sytuacji konsultacji i przyjęcia zasady otwartego, a nie celowego, doboru ich uczestników, mamy niejednokrotnie do czynienia z sytuacją, gdy osoby, których sprawa bezpośrednio nie dotyczy, opiniują projekty mające konsekwencje dla jakości życia innych osób i grup. W ten sposób prawo jednostki do udziału w konsultacjach jest stawiane ponad prawem wspólnoty do szukania rozwiązań, które broniłyby dobrostanu poszczególnych grup; stawia jednostkę ponad zasadami, które służyłyby wspólnocie.

Pytanie, które stawiamy podczas seminarium dotyczy tego, czy na gruncie prawa możliwy jest dobór celowy uczestników konsultacji.

O związkach konsultacji publicznych z badaniami społecznymi pisze Jacek Haman: http://wdialogu.uw.edu.pl/images/Rezultaty/Badania_a_konsultacje_Jacek_Haman.pdf

Tworzenie baz danych uczestników konsultacji

Baza mieszkańców jest pomocna w powiadamianiu ich o zbliżających się konsultacjach, jeśli wyrazili na to zgodę. Ponadto jest nieodzowna, żeby w sposób profesjonalny przetworzyć zebrane podczas konsultacji informacje. Chodzi o wiarygodności wyników. Oczywiście obowiązuje nas i urzędy miast zasada ochrony danych osobowych w nie mniejszym stopniu niż firmy badawcze.

Platforma internetowa „W Dialogu” do obsługi uczestników konsultacji i osób przygotowujących konsultacje (urzędników) wykorzystuje odrębne i spersonalizowane konta, do których dostęp chroniony jest hasłem. Możliwe jest więc przydzielanie dostępu do danych i funkcji w zależności od roli, jaką użytkownik pełni, np. urzędnik może mieć dostępne funkcje przygotowywania konsultacji. Dzięki temu dostęp do danych rejestracyjnych podawanych przez mieszkańców podczas rejestracji w systemie mogą posiadać tylko urzędnicy. Muszą oni mieć dostęp do tego rodzaju danych, aby móc sprawdzić czy mieszkańcy spełniają warunki pozwalające na wzięcie udziału w konsultacjach, np. pełnoletniość i zamieszkiwanie w określonej dzielnicy. Mieszkańcy natomiast posiadają jedynie dostęp do własnych danych rejestracyjnych. Dodatkowo dane rejestracyjne oddzielone są od danych dostarczanych przez mieszkańców w trakcie konsultacji, np. zapisów z debat tekstowych, co powoduje, że mieszkaniec nie musi obawiać się, że inni mieszkańcy połączą jego dane z konsultacji, np. jego wypowiedzi, z danymi rejestracyjnymi.

Kwestię wyrażenia zgody przez mieszkańców na przetwarzanie danych można zrealizować przy pomocy regulaminu udziału w konsultacjach, który każdy mieszkaniec będzie musiał zaakceptować podczas rejestracji w systemie. Mieszkańcy zostaną poinformowani o tym, kto jest administratorem danych, i jak będą one przechowywane. Zgodnie z wymogiem prawnym informacja o gromadzeniu danych zostanie przekazana Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych.

Pytanie pierwsze, które chcielibyśmy postawić podczas seminarium, dotyczy tego, czy otrzymanie zgody mieszkańców na zbieranie i przetwarzanie ich danych, a także zgłoszenie faktu ich zbierania GODO wyczerpuje warunki konieczne potrzebne do korzystania z bazy danych mieszkańców przez urzędy miast posługujące się narzędziami internetowymi przygotowanymi w projekcie „W Dialogu”.

Pytanie powiązane dotyczy tego, czy narzędzia IT mogłyby być zastosowane zarówno, gdy 1. Platforma zainstalowana jest na serwerze UM z dostępem dla zespołu IT projektu „W Dialogu” poprzez ssh bądź zdalny pulpit. Dostęp dla użytkowników do platformy jest przez internet; jak też gdy 2. Platforma jest zainstalowana na serwerze zespołu IT projektu. Dostęp dla użytkowników do platformy jest przez internet.

Urzędy miast są dysponentami informacji, które mogą wpłynąć korzystnie zarówno na jakość przygotowania, jak i realizacji konsultacji, a w konsekwencji jakość ich wyników.

Kolejne pytanie dotyczy tego, czy urzędy miast mogą, a jeśli tak, to pod jakimi warunkami, korzystać z już istniejących baz danych, aby np. w sposób celowy zapraszać mieszkańców na konsultacje, które ich dotyczą lub łączyć dane mieszkańców dla uzyskania wielostronnej wiedzy o ich potrzebach.

Podczas konferencji otwarcia projektu „W Dialogu” dr Wojciech Wiewiórowski (GODO) wypowiedział się w kwestii anonimowości w konsultacjach publicznych:

http://wdialogu.uw.edu.pl/images/wdialogu_konferencja_wideo/Sesja1_wdialogu.mp4 (od 5 min nagrania).

Piotr Andruszkiewicz pisze o e-privacy w projekcie „W Dialogu” w tekście opublikowanym tu:

<http://wdialogu.uw.edu.pl/rezultaty#odpowiedz>.

Mamy świadomość tego, że nawet bardzo dobre narzędzia internetowe wspierające planowanie konsultacji nie wpłyną znacząco na poprawę jakości rezultatów, jeśli zagadnienia związane z procedurami pozostaną niejasne. W ramach projektu „W Dialogu” chcemy przygotować materiał ekspercki, który będzie wkładem do rozwiązania wyżej zdefiniowanych problemów.

Listopad 2015 r.