

PANEL OBYWATELSKI: CZY I JAK GO ORGANIZOWAĆ?

CZĘŚĆ PIERWSZA



PANEL OBYWATELSKI: CZY I JAK GO ORGANIZOWAĆ?

CZĘŚĆ PIERWSZA

Autorki i autorzy publikacji: Filip Górski, Olga Napiontek i Katarzyna Pawłowska (część pierwsza), Maria Jagaciak i Mateusz Wojcieszak (część druga)

Konsultacja: Agnieszka Pędzich (Fundacja Pole Dialogu)

Autor zdjęcia okładkowego: Wojtek Radwański

Publikacja została stworzona przez trzy organizacje społeczne: Fundację Civis Polonus, Fundację Pole Dialogu i Fundację Stocznia (współorganizatorów Warszawskiego Panelu Klimatycznego) w ramach projektu Przestrzeń Praktyków Partycypacji realizowanego z dotacji programu Aktywni Obywatele – Fundusz Krajowy finansowanego z Funduszy EOG. Przedstawia osobiste poglądy autorek i autorów.



WSTĘP

Na przełomie 2020 i 2021 roku, pośrodku kolejnej fali epidemii, przeprowadziliśmy pierwszy w stolicy panel obywatelski – Warszawski Panel Klimatyczny dotyczący efektywności energetycznej i odnawialnych źródeł energii w mieście. Koordynowaliśmy go w gronie trzech organizacji społecznych: Fundacji Civis Polonus, Fundacji Pole Dialogu i Fundacji Stocznia. Podsumowanie panelu zebraliśmy w [technicznym raporcie](#)¹ opisującym m.in. wszystkie podjęte przez nas działania, informacje o uczestnikach panelu oraz – co najważniejsze – wynik procesu, czyli przyjęte przez panelistów i panelistki rekomendacje.

Publikując wtedy nasz raport, zapowiedzieliśmy kolejną część podsumowania – przewodnik dla praktyków i praktyczek partycypacji (z samorządów terytorialnych i organizacji pozarządowych), w którym podzielimy się naszymi obserwacjami z przeprowadzonego procesu i paneli obywatelskich organizowanych w innych polskich miastach.

Dzisiaj przedstawiamy pierwszą część tych obserwacji, skupiających się na trzech aspektach:

- [kiedy warto organizować panel obywatelski,](#)
- [jak przeprowadzić taki proces on-line,](#)
- [jak na tle międzynarodowych praktyk i standardów wypadają polskie panele.](#)

W drugiej części, którą niebawem opublikujemy, podzielimy się natomiast refleksjami dotyczącymi roli ekspertów i ekspertek w panelu obywatelskim oraz współpracy między urzędem zlecającym organizację panelu a jego koordynatorami.

Zachęcamy do lektury!

zespół koordynujący

Warszawski Panel Klimatyczny

¹ Praca zbiorowa (2021). „Warszawski Panel Klimatyczny. Raport z realizacji”. Warszawa: Fundacja Civis Polonus, Fundacja Pole Dialogu i Fundacja Stocznia.

PANEL OBYWATELSKI – NA KAŻDĄ OKAZJĘ CZY TYLKO OD WIELKIEGO DZWONU?

Katarzyna Pawłowska – członkini zespołu koordynującego Warszawski Panel Klimatyczny, pracuje w Fundacji Stocznia

Od kilku lat kolejne największe polskie miasta sięgają po panel obywatelski – nową formę partycypacji społecznej w podejmowaniu decyzji o ważnych sprawach publicznych. Doświadczenia zebrane w tych procesach i przykłady z innych krajów pokazały wiele zalet tego narzędzia, ale też całkiem sporo wad, słabych punktów czy wyzwań. I choć jako metoda sprzyjająca głębszemu zaangażowaniu mieszkańców i mieszkank panel z pewnością zasługuje na docenienie, to na pewno nie warto traktować go jako narzędzia pierwszego wyboru, a już na pewno jako partycypacyjnego panaceum. Ten tekst ma być pomocą dla wszystkich, którzy zastanawiają się nad organizacją panelu, i podpowiedzieć, kiedy – pod jakimi warunkami – warto to zrobić.

W ramach krótkiego wprowadzenia: panel obywatelski to metoda stosowana do partycypacyjnego rozwiązywania trudnych problemów. Gromadzi zróżnicowaną grupę osób (wybranych losowo, ale w taki sposób, by odzwierciedlały demografię miasta lub państwa), która w toku pogłębionej debaty (deliberacji) nad danym problemem wypracowuje pomysły na jego rozwiązanie².

W panelu obywatelskim liczy się rzetelna wiedza przekazywana przez szerokie grono eksperckie, odpowiednio długi czas na zapoznanie się z problemem, spokojne przedyskutowanie go i podjęcie przemyślanej decyzji, a także większe niż w zwykłych procesach konsultacyjnych sprawstwo oddane w ręce uczestników i uczestniczek. Na świecie panel (i inne podobne do niego metody demokracji deliberatywnej) został wykorzystany kilkaset razy³, w Polsce – jak dotąd w 7 miastach.

Kiedy na pewno nie sięgać po panel?

Przeprowadzenie dobrej jakości panelu obywatelskiego wymaga czasu, ludzi i pieniędzy, a także – co tylko wydaje się oczywiste – politycznej woli do wdrożenia (w wersji minimum: rozpatrzenia) rozwiązań wypracowanych w jego trakcie. Jeśli czegoś nam z tej listy brakuje, nie warto myśleć o organizacji panelu.

Spotkania panelistów i panelistek powinny być rozłożone na co najmniej kilka tygodni. Im bardziej rozbudowany temat panelu, tym więcej czasu powinniśmy dać uczestniczącym w nim osobom na zdobycie i przetrwanie informacji, rozmowy z ekspertami, dyskusję w grupach i dochodzenie do ostatecznych rekomendacji. Polskie panele trwały co najmniej

² Definicja pochodzi z poradnika „[How to run a citizens' assembly. A handbook for local authorities based on the Innovation in Democracy Programme](#)” wydanego w 2020 roku [dostęp: 3.12.2021].

³ Więcej informacji na temat różnych form procesów deliberacyjnych można znaleźć w opracowaniu OECD pt. „[Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave](#)” z 2020 roku [dostęp: 3.12.2021].

miesiąc, zagraniczne były z reguły dłuższe (co często wiązało się z większym zakresem tematycznym tych procesów).

Panel obywatelski to bardzo intensywny proces dla wszystkich stron biorących w nim udział, dlatego ważne są też przerwy między kolejnymi spotkaniami. Warto tak zorganizować proces, by co najmniej niektóre ze spotkań dzieliły kilkutygodniowe odstępy.

Dłuższy czas procesu działa na naszą korzyść – mieszkańcom i mieszkankom daje przestrzeń do wyrobienia swojego zdania i wsłuchania się w głos innych, a koordynatorom – do zaplanowania i przygotowania kolejnych etapów panelu.

Równie ważne co czas jest to, czy po stronie urzędu zlecającego panel obywatelski i jego koordynatorów mamy wystarczająco duży zespół osób odpowiedzialnych za jego realizację. Przeprowadzenie takiego procesu jest pracochłonne i angażuje na długie tygodnie.

W zespole koordynującym 90-osobowy Warszawski Panel Klimatyczny pracowało na co dzień 8 osób, podczas samych spotkań do tego grona dołączało kilka kolejnych – zajmujących się moderacją pracy grupowej, technicznym wsparciem panelistów i panelistek czy osobistą asystą w ich domach ([panel odbył się w całości on-line](#)). Ale nie tylko po stronie koordynatorów potrzeba wielu rąk do pracy – w panel od samego początku zaangażowane powinny być też osoby z urzędu (zarówno z wydziałów merytorycznych, jak i tych zajmujących się na co dzień komunikacją z mieszkańcami)⁴.

Panel to kosztowna metoda – budżet procesów przeprowadzonych w Polsce wynosił między 100 a 300 tysięcy złotych. To suma trudno osiągalna dla większości polskich samorządów i nieporównywalna z kosztem podejmowanych przez nie innych działań partycypacyjnych. Oczywiście ogólne koszty panelu da się obniżyć, np. zmniejszając liczbę uczestników i/lub wynagrodzenie za ich udział w procesie, zapraszając mniejszą liczbę ekspertów, skracając czas spotkań albo tnąc wydatki na ich moderację, ale trzeba pamiętać, że wszystko to odbija się też na jakości i finalnym efekcie procesu.

Jeśli nie dysponujemy zasobami zapewniającymi utrzymanie [najważniejszych standardów panelu obywatelskiego](#), zastanówmy się, po jakie inne narzędzie partycypacyjnego podejmowania decyzji możemy sięgnąć (bo przecież poza panelem jest ich wiele!), albo – tak jak np. [Gdynia](#) czy [francuska metropolia Orleanu](#) – opracujmy autorską, dostosowaną do naszych potrzeb metodę pogłębionej rozmowy z mieszkańcami i mieszkankami.

Zanim panel, najpierw temat

Niewystarczające zasoby czy wyczuwalna od początku niechęć władz do przyjęcia wyniku panelu to przesłanki, które powinny być dla nas czerwoną lampką. Ale nim zdecydujemy się prowadzić proces w takiej formule, musimy się upewnić, że spełniamy jeszcze jeden kluczowy warunek.

⁴ Więcej o zasadach współpracy między urzędem a koordynatorami panelu pisze Maria Jagaciak (Fundacja Stocznia) w drugiej części tej publikacji.

Decyzję o organizacji panelu zawsze trzeba poprzedzić namysłem nad tematem procesu, w który chcemy włączyć mieszkańców i mieszkanki. Bowiem to właśnie sam problem, który chcemy z obywatelską pomocą rozwiązać, jest ważnym testem sprawdzającym, czy panel będzie w ogóle dobrym do tego narzędziem.

Temat panelu nie może być błahy ani zbyt wąski. Jeśli angażujemy ludzi i środki w skomplikowany i długotrwały proces, przedmiotem ich rozmowy powinien być złożony problem, który nie daje się prosto rozwiązać, na który władze nie mają już przesądzonej odpowiedzi i który wymaga znalezienia społecznie akceptowalnego kompromisu.

Na panelowy warsztat nadają się tematy, które dotyczą całego lub co najmniej znacznej części społeczności i są ważne dla mieszkańców i mieszanek. Po panel warto też sięgnąć, gdy mierzymy się z problemem wymagającym podjęcia pilnych działań – wtedy dużo łatwiej o prawdziwe zainteresowanie obywateli i obywaterek czy o uwagę mediów.

Kluczowe jest, żeby zakres tematyczny panelu był dobrze sprecyzowany i nie pozostawiał wątpliwości, jakie szczegółowe kwestie się w nim mieszczą, a jakie nie. Mieszkańcy i mieszkanki powinni mieć dobrze zarysowane pole do dyskusji – inaczej trudniej będzie o wypracowanie i wybór rekomendacji. Oczywiście, temat procesu nie może też wykraczać poza kompetencje urzędu, który go organizuje. Zapraszając obywateli i obywatelki do tworzenia rozwiązań, musimy mieć przecież możliwość ich późniejszego wdrożenia.

Przyjęto się, że temat panelu obywatelskiego przybiera formę pytania. Wylosowani do udziału w procesie mieszkańcy i mieszkanki od samego początku wiedzą więc, jakie stoi przed nimi zadanie. A jest nim znalezienie najlepszych odpowiedzi na pytanie o to, jak rozwiązać dany problem. Sposób, w jaki konstruujemy takie pytanie, może ułatwić lub utrudnić szukanie rozwiązań.

Dobre pytanie zaczyna się od „jak?”, „w jaki sposób?” (nie od „czy?”), bo otwiera drogę do różnych odpowiedzi i tworzy miejsce do dyskusji o wielu rozwiązaniach. Powinno być też zwarte i prosto sformułowane (bez technicznego, specjalistycznego języka), a przy tym możliwie konkretne. Dobrą praktyką w układaniu pytań panelowych jest odwołanie się w nich do wartości (np. sprawiedliwości społecznej, solidarności itp.), które mają przyświecać panelistom i panelistkom w pracy nad rekomendacjami, oraz do ograniczeń czy uwarunkowań (czasowych, budżetowych itp.), które istotnie wpływają na zakres tematyczny procesu.

Jeśli uznamy, że problem, dla którego szukamy rozwiązania, nie nadaje się do rozpatrzenia w formule panelu obywatelskiego, po prostu wybierzmy inną metodę dialogu z mieszkańcami i mieszkankami. Na przeciwienie panelu przyjdzie jeszcze czas (jak znajdziemy odpowiedni temat i będą nam na to pozwalały nasze zasoby).

Co dalej?

Jeśli decyzja o wyborze panelu będzie już jednak za nami, przed nami wciąż długa droga do pierwszego spotkania z panelistami i panelistkami. Do zaplanowania jest bowiem jeszcze

wiele spraw, m.in. liczba uczestników i uczestniczek, sposób ich losowania, współpraca z ekspertami i innymi stronami procesu, formuła pracy panelu i dochodzenia do rekomendacji, dokładny harmonogram spotkań czy w końcu kwestie związane z facylitacją spotkań, logistyką i działaniami komunikacyjnymi wokół panelu.

Przydatne podpowiedzi, jak krok po kroku zorganizować panel obywatelski, można znaleźć np. w [tym anglojęzycznym poradniku](#), nieco wcześniejszej [publikacji „Kierunek: Panel obywatelski. Wskazówki dla zainteresowanych”](#) powstałej na bazie doświadczeń z panelu w Lublinie, [materiałach z ogólnopolskiego seminarium „Zoom na panel obywatelski”](#) z kwietnia 2021 roku przez zespół koordynujący Warszawski Panel Klimatyczny oraz w tekstach członków i członkiń tego zespołu, które zamieszczamy w tej i drugiej części publikacji poświęconej naszym refleksjom i obserwacjom z organizowanych i podpatrywanych przez nas procesów.

PANEL OBYWATELSKI ON-LINE

Olga Napiontek – członkini zespołu koordynującego Warszawski Panel Klimatyczny, współzałożycielka i wiceprezeska zarządu Fundacji Civis Polonus, doktorka socjologii

Zorganizowaliśmy Warszawski Panel Klimatyczny w formie zdalnej, gdyż byliśmy przekonani, że tak ważnej rozmowy nie warto odkładać na później, na powrót do „normalności”. Sytuacja epidemiczna wskazywała, że albo on-line, albo wcale. Podjęliśmy wyzwanie, choć z wieloma obawami. Tu chcemy się podzielić naszym doświadczeniem, a szczególnie przemyślaniami o tym, czego warto przypilnować, gdy planuje się realizację panelu obywatelskiego albo szczerzej: dużych procesów partycypacyjnych on-line.

Technologia

Zdecydowane uważamy, że technologia powinna pomagać i umożliwiać przeprowadzenie rzetelnie panelu, ale nie warto traktować jej jak fetysz. Dlatego też stosowaliśmy zasadę „im prościej, tym lepiej”. Doświadczenie Warszawskiego Panelu Klimatycznego potwierdziło, że to było dobre założenie.

Spotkania panelu, od integracyjnego, przez edukacyjne, po głosowanie i wybór rekomendacji, prowadziliśmy na platformie Zoom. Rozważaliśmy bardziej wyrafinowane narzędzia, jak np. Hopin, ale uznaliśmy, że Zoom jest bardziej już znany i w ten sposób obniżamy poziom trudności na wejściu. Korzystaliśmy podczas spotkań z wielu możliwości, jakie daje – czatu, ankiet czy pokojów (breakout roomów).

Dzieliśmy uczestników i uczestniczki panelu na pokoje, co umożliwiało wygodną rozmowę i pracę w podgrupach. Na spotkaniu integracyjnym pytaliśmy panelistów i panelistki o oczekiwania związane z udziałem w panelu oraz ich obawy i potrzeby, których zaspokojenie pozwoli im w pełni wziąć udział w tym przedsięwzięciu. W czasie spotkań edukacyjnych panelu w pokojach uczestnicy i uczestniczki poddawali refleksji treści przekazane przez ekspertów w swoich prezentacjach, formułowali dodatkowe pytania, wątpliwości i zgłaszali zapotrzebowanie na dodatkowe informacje. Skład pokojów zmienialiśmy wielokrotnie podczas spotkań, by osoby biorące udział w panelu miały możliwości poznać i wysłuchać jak najwięcej innych uczestników. Z kolei podczas spotkań deliberacyjnych praca w pokojach polegała przede wszystkim na omawianiu przygotowanych rekomendacji i analizie ich znaczenia dla osiągnięcia celów panelu.

W pokojach dokonaliśmy także podsumowania udziału w panelu, w części którego paneliści i panelistki podzielili się z nami swoimi wrażeniami z udziału w tym przedsięwzięciu.

Każdy pokój miał zawsze swojego moderatora, a czasem nawet dwie osoby pełniły tę rolę. Działo się tak w przypadkach, w których zadaniem naszego zespołu było nie tylko moderowanie rozmowy, lecz także notowanie na bieżąco uwag, propozycji zmian w treści rekomendacji, pytań czy spostrzeżeń.

Używaliśmy zewnętrznych ankiet i formularzy on-line, żeby na bieżąco zbierać opinie uczestników i uczestniczek panelu, ale także w trakcie głosowania rekomendacji.

Podczas spotkań zachęcaliśmy do używania czatu, szczególnie w trakcie części plenarnych do zadawania pytań ekspertom podczas spotkań edukacyjnych i dzielenia się swoimi komentarzami. Właśnie w tej części wykładowej, prezentacyjnej chat był miejscem na reakcje uczestników. Dyskusja po samych wystąpieniach w głównym pokoju, gdzie obecnych było ponad 90 osób, byłaby bardzo trudna.

Do integracji i aktywizowania panelistów i panelistek używaliśmy Mentimetera oraz opcji ankiet w Zoomie. Tam zadawaliśmy krótkie pytania, które pozwalały zobaczyć się panelistom i panelistkom jako grupa, poznać się, zaktywizować do udziału w spotkaniach.

Innym internetowym narzędziem, które towarzyszyło nam i panelistom, panelistkom przez cały proces, był Padlet. Był naszą aktywną biblioteką – miejscem zbierania wiedzy. Umieściliśmy tam informacje praktyczne, żeby w każdym momencie paneliści i panelistki mogli zajrzeć do wszystkich materiałów, które dla nich przyszykowaliśmy (np. do poradnika dla osób uczestniczących w panelu, regulaminu panelu, kontaktów do nas itp.). Padlet zawierał narastającą wiedzę, którą gromadziliśmy na spotkaniach i pomiędzy nimi. Publikowaliśmy tam też prezentacje ekspertów, organizatorów, stron, nagrania części plenarnych, a także materiały dodatkowe, które mogły być inspiracją dla uczestników i uczestniczek panelu. Pomiedzy spotkaniem na Padlecie umieszczaliśmy pliki z odpowiedziami urzędników i ekspertów na pytania, które pojawiły się na spotkaniach. Padlet była także miejscem, gdzie można było znaleźć aktualizowaną po każdym spotkaniu listę rekomendacji.

Nasze spotkania trwały po około 4 godziny, odbywały się co tydzień w soboty (nie licząc kilku spotkań dodatkowych, na które zapraszaliśmy w tygodniu). Były intensywne pod względem programu, robiliśmy więc systematyczne 10- lub 15-minutowe przerwy. Paneliści i panelistki byli przez cały czas obecni i aktywni w czasie spotkań, ale to jest zasługa nie tyle technologii, ile ludzi, o czym piszę poniżej.

Ludzie

W przypadku panelu obywatelskiego poważnym wyzwaniem i zadaniem jest utrzymać stałą grupę uczestników i uczestniczek, którzy wezmą udział w znakomitej większości spotkań. Nie jest tak jak w przypadku udziału w konsultacjach publicznych, które często mają charakter jednorazowych spotkań czy aktywności. Paneliści i panelistki bowiem, uczestnicząc w całym procesie składającym się w naszym przypadku z jednego spotkania inauguracyjnego, dwóch edukacyjnych i dwóch deliberacyjnych, zagłębiają się w temat, zdobywają niezbędną wiedzę do podejmowania racjonalnych decyzji i w toku rozmów wyrabiają sobie swoje zdanie.

Dlatego bardzo ważnym celem w naszej pracy było zbudowanie pozytywnych relacji z każdym panelistą i panelistką, by czuli się dobrze w procesie, byli zaangażowani i mieli motywację do udziału w nim aż do samego końca. Zdalny charakter panelu oznaczał dla nas,

że jesteśmy pozbawieni naturalnej sytuacji, w której ludzie w realnym miejscu spotykają się, wchodzą w relacje, angażują. Przeciwnie, mieliśmy do czynienia z odseparowanymi od siebie uczestnikami i uczestniczkami. I to jeszcze w pogarszających się warunkach epidemicznych.

By zadbać o zaangażowanie panelistek i panelistów, w naszym zespole – poza koordynator(k)ami i moderator(k)ami – pracowała grupa ośmiorga asystentów. Do ich zadań należały:

- kontakt telefoniczny, który był sposobem na nawiązanie osobistej relacji między panelist(k)ą a członkami zespołu koordynującego. Przed każdym spotkaniem dzwoniliśmy do uczestników i uczestniczek panelu, by przypomnieć im o nim, serdecznie zaprosić, upewnić się, że wszystko jest jasne co do przebiegu kolejnego spotkania, przygotowanych materiałów oraz strony technicznej;
- szkolenia techniczne dla panelistów i panelistek. Uczestnicy i uczestniczki panelu mieli różne kompetencje do pracy zdalnej – wiele osób miało już takie doświadczenia, jednak inne po raz pierwszy w życiu korzystały z Zooma. Dlatego też zorganizowaliśmy dwa spotkania próbne, by każdy, kto nie czuje się pewny, przetestował przy wsparciu asystentów różne funkcjonalności Zooma. Także przed ostatnim spotkaniem, na którym głosowane były rekomendacje, zaprosiliśmy uczestników i uczestniczki, by wypróbowali przygotowane przez nas formularze;
- wsparcie techniczne – asystenci obecni byli na każdym spotkaniu, by na bieżąco rozwiązywać różnego rodzaju nagłe problemy. Paneliści i panelistki dzwonili pod wskazany przez nas numer, a asystenci nawigowali ich, tak by np. skutecznie dołączyli do spotkania czy konkretnego pokoju. Osobom, które samodzielnie nie potrafiły obsłużyć Zooma, byliśmy też gotowi zapewnić obecność asystentów na żywo – w ich domach. Takiej konieczności ostatecznie nie było (pomogli członkowie rodziny), ale paneliści i panelistki mieli możliwość w każdej chwili poprosić o takie wsparcie.

W trakcie samych spotkań dbaliśmy o tworzenie dla wszystkich przestrzeni do wypowiedzi i zaangażowanie poszczególnych panelistów i panelistek w rozmowę. W tym celu dzieliliśmy uczestników i uczestniczki na podgrupy, tak by zwiększać szansę na wypowiedzenie się, podzielenie się swoimi przemyśleniami, wyrażanie wątpliwości. Wszystkie spotkania były prowadzone przez grupę tych samych 9 moderatorów i moderatorek, którzy przeprowadzili uczestników przez cały panel. Dzięki takiemu towarzyszeniu paneliści i panelistki mogli łatwiej oswoić tę nową formę udziału w życiu publicznym.

Podsumowując wątek organizowania procesów partycypacyjnych on-line: ich sukces w dużej mierze zależy od atmosfery, zapewnienia dostępności i wsparcia oferowanego przez zespół koordynujący. Szczególnie jeśli zależy nam na zapewnieniu równego i włączającego charakteru procesu.

BIEDAPANELE CZY PANELE NA MIARĘ NASZYCH MOŻLIWOŚCI? O POLSKICH PANELACH OBYWATELSKICH

Filip Górski – członek zespołu koordynującego Warszawski Panel Klimatyczny, pracuje w Fundacji Pole Dialogu

Panele obywatelskie zyskują coraz większą popularność nad Wisłą. W latach 2016–2020 siedem zgromadzeń tego typu zrealizowano w Gdańsku, Lublinie, Łodzi, Wrocławiu i Warszawie, a w samym tylko 2021 roku do grona miast korzystających z narzędzia dołączyły Kraków i Poznań. Pojawiają się też grupy działające na rzecz organizacji ogólnopolskiego panelu obywatelskiego. Popularność tej metody włączania mieszkańców i mieszkańek w proces decyzyjny rodzi pytania o jej standardy. Czym powinien charakteryzować się dobry, rzetelnie przeprowadzony panel obywatelski? Czy polskie panele spełniają międzynarodowe kryteria? I wreszcie – czy polskie społeczeństwo obywatelskie, jako jedno z bardziej rozmiłowanych w panelach obywatelskich, wykształciło coś na kształt własnej odmiany tego narzędzia? Poszukałem odpowiedzi, porównując doświadczenia paneli przeprowadzonych w Polsce.

Zacząłem się całkiem niedawno. W 2016 roku Trójmiasto nawiedziły gwałtowne opady deszczu. Lało jak z cebra, a kanalizacja i zbiorniki retencyjne nie nadążały z obsługą tak dużych dostaw wody. W ciągu 14 godzin na metr kwadratowy spadło 160 litrów wody, czyli tyle, ile wynosi dwumiesięczna norma w regionie. Według ekspertyzy Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej były to największe opady od 65 lat. Niżej położone części Gdańska zostały podtopione. Wskutek powodzi zginęły dwie osoby. Usuwanie zniszczeń po kataklizmie kosztowało miasto ponad 10 milionów złotych. Przez lokalne media przetoczyła się wówczas dyskusja dotycząca tego, w jaki sposób miasto może przygotować się na podobne wydarzenia w przyszłości. Specjalizujący się w demokracji deliberacyjnej dr Marcin Gerwin zaproponował wówczas, by w przygotowaniu włączyć samych mieszkańców, gdyż „dzięki temu możliwe będzie zrobienie więcej niż do tej pory”⁵. Pomysł bardzo szybko trafił do gdańskiego urzędu miasta, gdzie zyskał przychylność ówczesnego prezydenta Pawła Adamowicza. Jeszcze w tym samym roku miasto zdecydowało się zorganizować pierwszy w Polsce panel obywatelski. Próbował on odpowiedzieć na pytanie: „Jak lepiej przygotować Gdańsk na wystąpienie ulewnych opadów deszczu w ramach adaptacji miasta do zmian klimatu?”. W 2017 roku odbyły się następne dwa gdańskie panele – już na inne tematy, a od 2018 roku rozwiązanie zaczęło być importowane przez kolejne miasta wojewódzkie. Tematem większości paneli były zagadnienia związane ze zrównoważonym rozwojem metropolii.

Fenomen panelu

Dlaczego panel, a nie inne narzędzie włączające mieszkańców? Panel wydaje się idealnym wypośrodkowaniem między pytaniem mieszkańców o opinię (zwykłym sondażem,

⁵ Gerwin M. (2018). „Panele obywatelskie. Przewodnik po demokracji, która działa”. Kraków: Otwarty Plan.

konsultacjami społecznymi, w najlepszym wypadku – referendum) a oddawaniem w czyjeś ręce pełnej sprawczości i odpowiedzialności za decyzje (panel obraduje jakiś czas i w ograniczonym gronie – nie jest parlamentem, radą ani merytorycznym urzędem, a szanse na jego polityczne skażenie również są mniejsze niż w przypadku stale obradujących ciał). Idea panelu jest atrakcyjna, bo z jednej strony docenia mieszkańców i wzmacnia fakt, że jako „tutejsi” mają największy mandat do kreowania „tutejszej” rzeczywistości, a z drugiej – szczerze przyznaje, że do podjęcia dobrych decyzji potrzebna jest wiedza ekspercka i uczestników procesu w tę wiedzę wyposaża. Panel nie jest też gremium pełnym „swoich” – jego skład wybierany jest w sposób losowy, ponadto odzwierciedla przekrój danej społeczności przynajmniej w zakresie wieku, płci, wykształcenia i miejsca zamieszkania. Celem panelu obywatelskiego jest zawsze wspólne wypracowanie konkretnych rekomendacji dla administracji publicznej w zadanym z góry temacie. Podczas spotkań panelu uczestnicy i uczestniczki najpierw zapoznają się z omawianym tematem, biorąc udział w spotkaniach z ekspertami, których dany temat dotyczy. Następnie wypracowują i omawiają rekomendacje, które na koniec poddają głosowaniu – i to chyba byłoby na tyle, jeśli chodzi o cechy wspólne większości paneli obywatelskich (*citizens' assemblies*, nie mylić z *citizens' panels*, o czym później) na świecie. W zależności od kontekstu kulturowego, porządku prawnego, kompetencji (samo)rządu, jego kondycji finansowej oraz dobrej woli panel obywatelski przyjmuje bowiem różne formy. Jak wspomina Gerwin w przywołanej już publikacji, pionierzy paneli obywatelskich z Gdańska inspirowali się głównie doświadczeniami newDemocracy Foundation z Australii. Obserwując kolejne polskie panele, widać jednak, że sporo je różni. Formuła tego narzędzia była wielokrotnie przetwarzana – sporo do niej dodawano lub jej odbierano. Z tego powodu postarałem się odnieść standardy polskich paneli obywatelskich do 10 standardów międzynarodowych, wypracowanych przez praktyków partycypacji z całego świata i upowszechnianych przez brytyjską organizację pozarządową Involve⁶:

1. jasny cel,
2. otwartość,
3. wystarczająco dużo czasu,
4. uczenie generatywne,
5. reprezentatywność,
6. ustrukturyzowana deliberacja,
7. inkluzywność,
8. wspólne podejmowanie decyzji,
9. niezależność,
10. ewaluacja.

Powyższe standardy nie mówią o tym, jak wygląda większość *citizens' assemblies* na świecie, ale wskazują na to, jak panele powinny działać, by być rzetelnym narzędziem w angażowaniu

⁶ Szczegółowe informacje o standardach i drodze do ich wypracowania można znaleźć na stronie <https://www.involve.org.uk/resources/blog/news/when-citizens-assembly-not-citizens-assembly-towards-some-standards> [dostęp: 3.12.2021].

obywateli i obywaterek we współdecydowanie. W źródłowym materiale są opisane w podziale na dwa poziomy zaawansowania – poziom minimum i poziom pożądaný.

Powtarzając za Gerwinem, że „każdy panel jest okazją do udoskonalania metodologii”⁷, na warsztatach wziętem panele realizowane w Polsce w ostatnich czterech latach. Posiłkowałem się raportami z realizacji tych procesów, stronami internetowymi paneli i/lub urzędów miast, publikacjami prasowymi oraz własną wiedzą.

Przyjrzyjmy się zatem polskim panelom obywatelskim i ich standardom. Poniższy przegląd praktyk, mam nadzieję, będzie również wskazówką dla organizatorów przyszłych paneli.

Jasny cel

Panel obywatelski powinien mieć od samego początku określony cel: uzyskanie odpowiedzi na postawione pytanie problemowe. Bardzo często tych pytań jest kilka – wynikać to może np. ze złożoności problemu, którym zajmuje się panel. W większości z analizowanych paneli obywatelskich istniało jasno postawione, otwarte pytanie lub zestaw pytań do odpowiedzi przez zgromadzenie, które mogło zareagować na nie w różny sposób – proponując różne rozwiązania. Bardzo szczegółowo opracowali to np. twórcy łódzkiego panelu obywatelskiego, którzy do każdego z obszarów (kształtowanie zieleni, przeciwdziałanie skutkom suszy i wspólne działania miasta na rzecz poprawy stanu zieleni w mieście) przyporządkowali po trzy pytania szczegółowe. Im precyzyjniej określone obszary problemowe lub pytania szczegółowe, tym sprawniej i pewniej prowadzić można dyskusję w ramach panelu. Ale i to może nie wystarczyć.

Organizując panel, warto również przekazać uczestnikom w jasny sposób, gdzie leżą granice procesu, a więc zaznaczyć, co znajduje się w zakresie działań miasta, a co poza jego kompetencjami; jakie rzeczy w polityce miasta można zmieniać, a jakie nie itd. W toku polskich paneli obywatelskich granice te były zazwyczaj bardzo wyraźnie zaznaczone, w dodatku bardzo często urzędnicy (czy szerzej: zespół monitorujący) na bieżąco weryfikowali rekomendacje uczestników analizując, na ile mieszczą się one w zakresie panelu (np. w Warszawie i Gdańsku).

Poczuciu jasności celu wśród uczestników i uczestniczek bardzo pomaga, kiedy właściciel procesu (samorząd) na samym początku panelu (a także w jego trakcie i po zakończeniu) deklaruje odpowiedzialność za wdrożenie jego wyników. W każdym z polskich miast decydenci publicznie zobowiązali się do rozważenia i szczegółowego ustosunkowania się do zaleceń. Przykładowo we Wrocławiu podczas otwarcia panelu w taki sposób zwrócił się do mieszkańców dyrektor Departamentu Spraw Społecznych Urzędu Miejskiego Wrocławia: „Zależy nam na tym, żebyście Państwo posiadli jak najwięcej informacji na dany temat. Później Państwo, jako mieszkańcy tego miasta, będziecie mogli wypracować wspólnie pewne

⁷ Gerwin M. (2018). „Panele obywatelskie. Przewodnik po demokracji, która działa”. Kraków: Otwarty Plan.

rozwiązania, które (...) jeżeli uzyskają odpowiednią ilość procentową rekomendacji, będą mogły być wdrożone i zrealizowane”⁸.

Wystarczająca ilość czasu

Standardy zebrane przez Involve wskazują, że panel obywatelski powinien trwać co najmniej 30 godzin (4 dni), a za szczególnie pożądane uważa się panele trwające 45 godzin rozumiane jako 6 dni pracy (lub więcej). Polska rzeczywistość bywa bardziej skomplikowana. Rzadko kiedy polscy organizatorzy paneli zdecydowali się na planowanie 7- czy 8-godzinnych aktywności w ciągu pojedynczego dnia panelu. Takie natężenie pracy jest po prostu bardzo męczące i dla uczestników, i dla zawiadujących procesem. Najczęściej prace panelu toczyły się w rytmie 5–6-godzinnych spotkań na żywo, a w panelach on-line – 3–5-godzinnych. Miały one miejsce w weekendy, aby umożliwić udział osobom na co dzień pracującym. Polskie panele obywatelskie cechuje również częste występowanie spotkań dodatkowych, nieobligatoryjnych dla uczestników – na przykład systematyzujących zgromadzoną wiedzę lub wprowadzających do nowego narzędzia. Nie wiadomo, czy czas ten należy liczyć jako czas pracy panelu. W związku z tym polskie procesy przyjmują różną długość – od około 20 godzin w 5 dni w przypadku Warszawskiego Panelu Klimatycznego po około 40 godzin w 7 dni w przypadku panelu w Gdańsku.

Ważne też jest, żeby długość trwania panelu była dostosowana do stopnia złożoności tematu panelu – im bardziej wielowymiarowy problem, który chcemy rozwiązać, tym więcej czasu warto poświęcić na jego poznanie i przedyskutowanie.

Reprezentatywność

Zasadniczą cechą paneli obywatelskich jest ich reprezentatywność (rozumiana potocznie, a nie statystycznie). Panele powinny być „krajem/miastem w pigułce” – mimo losowego doboru uczestników i uczestniczek panele swoim składem muszą możliwie najlepiej odwzorowywać społeczność, której służą. Jeśli w danej gminie 51% populacji stanowią kobiety, dobrze by było, by taka sama proporcja płci występowała w składzie panelu. To samo dotyczy zmiennych wieku, poziomu wykształcenia i miejsca zamieszkania (dzielnicy) – jakkolwiek panel składający się np. w 100% z osób 50+ albo z nadreprezentacją mieszkańców śródmieścia nie byłby obiektywny. W prawie wszystkich polskich miastach realizujących panele obywatelskie zastosowano losowy dobór uczestników z uwzględnieniem wyżej wymienionych kryteriów demograficznych, z pewnymi różnicami w metodologii. Przykładem różnych podejść mogą być miasta Lublin, Warszawa i Poznań. W Lublinie wylosowano 12 000 osób, do których wysłano imienne zaproszenie do udziału w panelu (752 z nich odpowiedziało pozytywnie na to zaproszenie), w Warszawie – do 18 000 gospodarstw domowych z założeniem, że z jednego domu może się zgłosić tylko 1 osoba w wieku powyżej 15 lat, a w Poznaniu – do prawie 20 000 gospodarstw, których wszyscy pełnoletni domownicy mieli prawo zgłosić chęć udziału w panelu. Natomiast w Łodzi

⁸ Cytat pochodzi z artykułu „[Za nami pierwsze, inauguracyjne spotkanie wrocławskiego Panelu Obywatelskiego](#)” w serwisie www.wroclaw.pl [dostęp: 3.12.2021].

ogłoszono na samym początku procesu otwarty nabór na uczestników i uczestniczki, w ramach którego zgłosiło się ponad 1000 osób – dopiero z tej puli dokonano losowania według wyżej wymienionych kryteriów demograficznych.

Co ciekawe, w jednym z polskich miast wylosowano uczestników, uwzględniając – poza standardowymi kryteriami doboru – dodatkowo prezentowane postawy czy zachowania. We Wrocławiu, bo o tej gminie mowa, uczestnicy byli dobierani na podstawie swoich najczęstszych wyborów transportowych. Organizatorzy panelu chcieli, aby zgromadzenie było grupą składającą się z takiego samego ułamka kierowców samochodów, rowerzystów, pasażerów komunikacji miejskiej, co całe wrocławskie społeczeństwo. Involve wskazuje, że losowanie nie tylko na podstawie kryteriów demograficznych, ale też względem postaw lub poglądów jest pożądane przy organizacji panelu.

A ilu uczestników i uczestniczek powinien liczyć panel obywatelski? Według międzynarodowych standardów minimum stanowi 40 osób. Polskie panele obywatelskie odbywały się w składach co najmniej 50-osobowych, jednak żaden z nich nie liczył więcej niż pożądane 100 osób (najliczniejszy – 90-osobowy – był panel warszawski).

Inkluzywność

Aby maksymalnie włączyć uczestników i uczestniczki w proces podejmowania decyzji, organizatorzy panelu mogą podejmować różne kroki. Począwszy od godziwego wynagrodzenia za poświęcony swojemu miastu czas, poprzez wsparcie w obszarze dostępności, zapewnienie różnorodnych materiałów, a skończywszy na zapewnieniu odpowiednich warunków do prowadzenia dyskusji (np. małych grup umożliwiających panelistom kameralną dyskusję w przyjaznym gronie) – Involve opisuje szereg takich standardów.

Rekomendowana w źródłach brytyjskich wysokość kwoty, którą otrzymuje panelista za dzień udziału w panelu to 50–75 funtów (około 260–395 złotych). W polskich miastach najwyższe wynagrodzenie dla panelistów wynosiło 100 zł za dzień. Stawka godzinowa za udział w polskim panelu obywatelskim waha się natomiast od około 15 do 20 zł za godzinę. Można rzucić to na karb niższych kosztów życia (a co za tym idzie, niższych wynagrodzeń), które odróżniają Polskę od Wielkiej Brytanii. Nie zmienia to jednak faktu, że stawka godzinowa oscyluje w okolicach stawki minimalnej. Warto odpowiedzieć na pytanie, czy aby na pewno praca panelistów i panelistek powinna być wyceniana tak nisko.

Chociaż organizatorzy paneli obywatelskich w Polsce dbają o dostarczanie uczestnikom i uczestniczkom różnorodnych materiałów (wersje papierowe, przewodniki, internetowe bazy wiedzy, filmy), blado wypada kwestia dostępności tych materiałów. Jedynie w jednym mieście w streamingu sesji panelu dodano napisy i/lub tłumaczenie w Polskim Języku Migowym. Jakość dźwięku udostępnianych materiałów wielokrotnie była bardzo niska. W panelach realizowanych od czasu pandemii widać jednak trend większego wychodzenia naprzeciw zróżnicowanym potrzebom użytkowników – być może organizatorom pomogła w tym

aspekcie rzeczywistość pracy zdalnej, która upowszechniła niektóre technologiczne umiejętności, zwiększyła świadomość oraz ułatwiła dostęp do wielu narzędzi.

Włączanie panelistów i panelistek jest w Polsce problemem również na elementarnym etapie rozmowy podczas sesji panelu. Jak wskazuje Involve, optymalna wielkość grupy wynosi nie więcej niż 9 osób na 1 facylitatora. Takie warunki zostały zapewnione jedynie w Warszawskim Panelu Klimatycznym. W pozostałych panelach grupy bywały znacznie większe z uwagi na mniejszą liczbę moderatorów. Czy wpłynęło to na jakość i liczbę rekomendacji? Nie – w zależności od panelu wypracowano ich od 39 do 75 i nie było to skorelowane z wielkością grup, ale w większych zespołach głosy niektórych mieszkańców były z pewnością mniej słyszalne, w związku z czym możemy spodziewać się, że ich partycypacja w tworzeniu zaleceń również była mniejsza.

Niezależność

Kluczowe jest, aby obrady panelu odbywały się na neutralnym gruncie umożliwiającym spokojną, szczerą wymianę poglądów każdemu z uczestników, z dala od wpływu ośrodka zlecającego i/lub adresata przyszłych rekomendacji. Wydaje się, że wszystkie dotychczasowe panele były prowadzone w sposób bezstronny przez osoby z organizacji pozarządowych oraz współpracujących z nimi facylitatorów. W Łodzi i Lublinie dodatkowym atutem była obecność w tym charakterze osób spoza danego miasta (spotkania prowadzili praktycy i praktyczki partycypacji z Warszawy lub Krakowa), która pozwalała spojrzeć na lokalne problemy chłodniejszym okiem.

Mimo to, kluczowe decyzje dotyczące organizacji panelu obywatelskiego nie zawsze zgodnie z międzynarodowymi standardami były weryfikowane przez różnego rodzaju gremia. Jeśli chodzi o umocowanie, skład i realny wpływ tzw. zespołów (komitetów) monitorujących czy sterujących, to ciała te, w zależności od miasta, różniło bardzo wiele. Przykładowo w Lublinie rolę zespołu monitorującego pełniła miejska Rada Działalności Pożytku Publicznego. We Wrocławiu powołany został osobny zespół monitorujący, w którym większość członków stanowili przedstawiciele innych organizacji niż wykonawcy. W Łodzi natomiast powołano dwa gremia, które zobowiązane były do monitorowania i nadzoru działalności operatora – zespół składający się w większości z radnych i urzędników oraz komitet składający się w stu procentach z przedstawicieli miasta.

Trudno mówić o bezstronności i równowadze paneli obywatelskich w sytuacji silnej instytucjonalnej kontroli działalności podmiotu realizującego miejskie zadanie. Relacja tak nierówna może negatywnie wpływać na wyniki całego procesu, na przykład stwarzając przestrzeń do nieuprawnionej ingerencji w treść rekomendacji na etapie ich przygotowania.

Otwartość

Sfera oddziaływania panelu obywatelskiego nie powinna kończyć się na interakcji pomiędzy (samo)rządem, wykonawcą a uczestniczkami i uczestnikami. Bardzo wartościowe jest otwarcie, uspołecznienie panelu, czyli docieranie z treściami i wynikami pracy do

mieszkańców i mieszkank niezaangażowanych bezpośrednio w jego prace (niewylosowanych), a nawet pytanie ich o zdanie w niektórych kwestiach. W większości z analizowanych polskich paneli obywatelskich istniała możliwość zgłoszenia przez mieszkańców propozycji rekomendacji dla panelu lub przynajmniej sformułowania własnych uwag względem rekomendacji, które w obradach panelu już się pojawiły. Uzupełniało to merytoryczny wkład ekspertów i stron w przygotowanie wskazówek dla decydentów. Jako strony określano zazwyczaj przedstawicieli podmiotów lub podmioty, których zakres działalności związany był bezpośrednio z tematem panelu – przykładowo w panelach klimatycznych były to np. organizacje społeczne działające na rzecz klimatu lub środowiska. W Warszawie i Wrocławiu strony mogły zgłaszać swoje propozycje rekomendacji, w kilku miastach występowały również z własnymi prezentacjami. Warto jednak odnotować, że w standardach prezentowanych przez Involve tematyka dawania możliwości wypowiedzi osobom nie uczestniczącym w panelu nie jest mocno eksplorowana – akcentowana jest głównie otwartość rozumiana jako udostępnianie rzetelnych informacji o procesie.

Wszystkie posiedzenia paneli obywatelskich w Polsce (prócz zamkniętych dla publiczności części deliberacyjnych) były transmitowane na żywo na Facebooku, YouTube'ie lub stronie miasta (choć z pewnymi ograniczeniami – o czym więcej dalej). Informacje dotyczące metodologii rekrutacji, składu gremium monitorującego, lista prelegentów, porządki obrad, harmonogram procesu, lista rekomendacji były publikowane w większości miast – nie tylko na dedykowanej panelowi podstronie miejskiej, ale też na stronach wykonawców. W większości miast (z wyjątkiem Gdańska i Lublina) decydenci publicznie ustosunkowywali się do zaleceń. Interesująca wydaje się praktyka z Wrocławia, gdzie urząd za pomocą obszernego (80-słajdowego) komentarza do wyników odniósł się do rekomendacji, grupując je w „pudełka” tematyczne, podpinając je do miejskich programów i strategii. Podobną, choć bardziej uproszczoną formułę przygotował też stołeczny urząd. Miało to ułatwić wdrażanie zaleceń panelu.

Uczenie generatywne

W każdym z analizowanych paneli utrzymana została kolejność edukacja – deliberacja. Uczestnikom i uczestniczkom dano czas na zdobycie i ułożenie wiedzy, a następnie szeroką możliwość zadawania pytań ekspertom i stronom (nierzadko organizując dodatkowe spotkania pogłębiające wiedzę albo przekazując uwagi i odpowiedzi na pytania na piśmie po zakończeniu spotkań merytorycznych). Z drugiej strony paneliści i panelistki nie mogli decydować o tym, z kim chcą rozmawiać, nie wszędzie mogli też zapraszać dodatkowych ekspertów i strony według własnego uznania. Z różnych względów dominował praktyczny monopol realizatorów na zapraszanie ekspertów (według własnych propozycji lub na podstawie otwartej rekrutacji). Był on zapewne jednym z powodów, dla których w polskich panelach obywatelskich nie zdarzało się za często, by eksperci prezentowali odmienne, przeciwstawne poglądy (co innego strony, których rola i sposób rekrutacji są jednak inne niż ekspertów). Inną zmienną decydującą o takim stanie rzeczy był prawdopodobnie dobór tematów paneli – w większości były one poświęcone kwestiom zrównoważonego rozwoju

i ich zadaniem miała być odpowiedź na pytania „jak”, a nie „czy”. Wyraźnie unikano w związku z tym prezentowania stanowisk denialistycznych w części eksperckiej, jako przeczących nauce i wywodzącemu się z naukowych założeń tematowi panelu. W panelu gdańskim, w którym jedno z pytań dotyczyło wspierania równego traktowania na terenie miasta, odmówiono natomiast wystąpienia eksperckiego przedstawicielom organizacji określających w swoich materiałach osoby LGBT mianem zagrożenia.

Ustrukturyzowana deliberacja

Sensem panelu jest deliberacja, czyli poprzedzona namysłem debata mająca zakończyć się podjęciem decyzji. Musi być ona przeprowadzona sprawnie i poprzedzona częścią merytoryczną (ekspertką, edukacyjną). W Polsce panele są zazwyczaj dobrze zorganizowane pod tym względem, z wyraźnym przejściem od nauki i rozważań do etapu podejmowania decyzji. Uczestnikom zgromadzeń warto dawać też dużo czasu na przedyskutowanie spraw z jak największą liczbą współpanelistów. Czasu na rozmowę podczas panelu jest jednak zawsze za mało. W polskich panelach obywatelskich radzono z tym sobie, stosując różne metody: world café, większe grupy moderowane przez facylitatorów i tym podobne.

Wspólne podejmowanie decyzji

Dobra deliberacja w ramach panelu musi zakończyć się wspólnym podjęciem decyzji przez uczestników i uczestniczki, którzy powinni wypracować zestaw zaleceń. To dość oczywisty warunek i rzecz jasna wszystkie polskie miasta realizujące panele go spełniły. W każdym z paneli ustalono próg 80-procentowego poparcia, którego osiągnięcie oznaczało przyjęcie rekomendacji. Co ciekawe, miasta ustalały również inne progi (np. 65%, 70%), umożliwiające ponowne rozważenie rekomendacji, które nie otrzymały 80%, ale niewiele im do tego brakowało. Listy przyjętych rekomendacji zostały w każdym z miast opublikowane w raportach z panelu, jednak wbrew standardom Involve (tym na poziomie pożądanym), dokumenty te nie były współtworzone przez uczestników. Normą w polskich panelach nie było też osobiste przedstawianie decydentom rekomendacji przez uczestników – partycypacja mieszkańców w zakończeniu procesu ograniczała się bardzo często do uczestnictwa w uroczystości przekazania rekomendacji z rąk wykonawcy do rąk miasta, przypominającej raczej konferencję prasową władz niż spotkanie równorzędnych partnerów. W większości procesów brakowało również autorskich uzasadnień do zgłaszanych i głosowanych zaleceń – wytworzonych przez samych panelistów (w Gdańsku w planie było przygotowanie pisemnych uzasadnień dla wszystkich rekomendacji, jednak zrezygnowano z tego ze względu na ograniczenia czasowe).

Ewaluacja panelu

Standardy Involve sugerują, że rzetelności panelu służy przeprowadzenie jego zewnętrznej oceny (ewaluacji). W przypadku polskich realizacji organizatorzy nie zdecydowali się na taki krok. Nieobecność zewnętrznych ewaluatorów mogła wynikać z chęci zaoszczędzenia na tej kosztownej usłudze podczas realizacji zadania z ograniczonym budżetem. Do udziału w spotkaniach paneli zaproszono jednak bardzo szeroko dodatkowe osoby w charakterze

obserwatorów, czyli osób zajmujących się na co dzień tematyką partycypacji społecznej lub samych paneli obywatelskich. Obserwatorzy i obserwatorzy jako osoby z zewnątrz mogły kontrolować rzetelność panelu na tyle, na ile było to możliwe – zadając pytania organizatorom, przypatrując się obradom, przeglądając materiały wypracowane w ramach spotkań. Nierzadko obserwatorami w polskich panelach obywatelskich byli przedstawiciele organizacji zaangażowanych bezpośrednio w realizację paneli w innych miastach. Wnioski wysnute z obserwacji niektórym z obserwatorów przydają się w codziennej pracy zawodowej lub naukowej związanej z partycypacją. Obserwacje te nie były jednak włączane szerzej do ewaluacji paneli obywatelskich, nie powstawały w ramach szerokich instytucjonalnych procesów ewaluacji całego procesu. Mimo tego niektórzy koordynatorzy zdecydowali się na ankiety dla panelistów oraz spotkania z interesariuszami procesu (ekspertami, stronami, obserwatorami), pytając o ich wrażenia, opinie i rady. Miało to miejsce na przykład w Warszawie, gdzie choć wnioski z ankiet i spotkań nie zostały opublikowane, przydały się w bieżącym reagowaniu na zgłaszane przez uczestników potrzeby i wewnętrznym udoskonaleniu organizacji zajmujących się na co dzień przeprowadzaniem różnego rodzaju procesów partycypacyjnych. Na przedstawienie wniosków z ankiet w raporcie z całego panelu zdecydowała się natomiast Łódź.

Na miarę naszych możliwości

Kryteria podawane przez Involve są oczywiście jedynie pewną wskazówką, a nie zestawem warunków, które proces partycypacyjny musi spełnić, by móc nazywać się panelem obywatelskim. To wartościowe, gdy panel realizuje większość z tych założeń – ale warto pamiętać, że oprócz istnienia żelaznych standardów, na każdy panel wpływają takie czynniki jak: uwarunkowania kulturowe, polityczne, sytuacja ekonomiczna kraju oraz jednostki samorządowej, w której jest organizowany, trwałość i umocowanie mechanizmów demokratycznych, poziom zaufania władzy lokalnej do mieszkańców i trzeciego sektora oraz odwrotnie, kondycja organizacji pozarządowych, lokalne trendy i mody, kwestie osobowe. W Polsce również mamy z nimi do czynienia. Żaden panel nigdy nie będzie wolny od „skażenia” tymi czynnikami. Rzadko który panel spełnia wszystkie, nawet te najbardziej wyśrubowane międzynarodowe standardy.

Na gruncie polskim wiele czynników zewnętrznych wpływa na panele w podobny sposób, niezależnie od miasta – wynika to na przykład z podobnej sytuacji ekonomicznej lub dominującej orientacji politycznej w dużych metropoliach. Przekłada się to na podobne modyfikacje standardowych rozwiązań w różnych ośrodkach. Tym samym zjawisko to przyczynia się do stworzenia pewnego polskiego standardu panelu obywatelskiego. Czym charakteryzuje się ta polska odmiana? Z pewnością jest to nieco uboższa wersja „panelu idealnego”. Uboższa pod wieloma względami – począwszy od kwestii wysokości wynagrodzeń dla panelistów, przez niższe nakłady na moderację i facylitację skutkujące powstawaniem za dużych grup w fazie deliberacyjnej, po oszczędzanie na dostępności. Druga pula cech konstytuujących polski standard dotyczy niższej kultury demokratycznej. Panele nad Wisłą charakteryzuje duża obecność podmiotu zlecającego (urzędu) w procesie,

który, choć dotyczy przyszłości miasta, nie powinien być zarządzany przez przedstawicieli jego władz. Ingerencje w treść i formę rekomendacji oraz skład ciał monitorujących wskazują jednak na spory wpływ decydentów na wyniki procesu. W czasie pandemii mieszkańcy nie mieli też możliwości samodzielnej prezentacji rekomendacji – zamiast nich przekazały je urzędom organizacje pozarządowe.

Z drugiej strony, polskie panele obywatelskie są bardzo otwarte na dodatkowych aktorów zewnętrznych i zapraszają ich do udziału w procesie. Strony i obserwatorzy to gracze, którzy nie występują w międzynarodowych standardach. W polskich panelach obywatelskich ustala się też progi głosowania, od których rekomendacje uznawane są za wiążące – choć późniejsza, nierzadko odwlekana lub zaniechana realizacja zobowiązań przez władze to temat drażliwy. Polskim standardem są również tematy paneli obywatelskich – nad Wisłą dotyczą one głównie kwestii związanych ze zrównoważonym rozwojem – klimatem, transportem, zielenią w mieście, czystym powietrzem czy retencją. Wynikać to może z jednej strony z zapoczątkowanego w Gdańsku trendu, z drugiej strony – z orientacji politycznej/partyjnej włodarzy miast, które były gospodarzami paneli. W większości należą lub należeli oni do stronnictw, które pozycjonują się jako świadome w kwestiach zielonych, w opozycji wobec partii rządzącej.

Rodzime realizacje, choć w jakimś sensie specyficzne, wciąż pozostają panelami. Nie oddalają się od formuły panelu na tyle, by móc klasyfikować je nie jako *citizens' assemblies*, a jako *citizens' juries* czy *citizens' panels*. Po pierwsze, spełniają kryteria wielkości – nigdy nie były i nie będą małym sądem obywatelskim. Mimo że często są relatywnie krótkie, daleko im do dwudniowych *citizens' juries*. Nie są też tak liczne i długotrwałe jak *citizens' panels*.

Trudno nazwać więc polskie panele obywatelskie „biedapanelami”. Choć w niektórych aspektach są uboższe czy mniej demokratyczne, niż rekomendują międzynarodowe standardy, to w innych – bardziej włączające i wiążące. Są to zatem panele na miarę naszych (polskich) możliwości, uwzględniające krajową specyfikę. Lepszych (jeszcze) nie wymyślono – czekajmy zatem na kolejne.

