



Pracownia Badań i Innowacji Społecznych **Stocznia**



# **Narzędzia IT w służbie demokracji. Wyzwania\***

**Tytuł oryginału:  
„IT-verktyg i demokratis tjänst.  
Del 1 Utmaningar”.**

tłumaczyła Katarzyna Jezierska

Ośrodek Badań Młodości,  
Instytut Stosowanych Nauk Społecznych,  
WSNSiR, Uniwersytet Warszawski



Narzędzia IT  
w służbie demokracji.  
Wyzwania



IM.STEFANA **FUNDACJA  
BATOREGO**

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

Publikacja została wydana przez Związek Gmin i Województw Szwedzkich  
(Sveriges Kommuner och Landsting) 2010;  
[http://www.skl.se/web/IT-verktyg\\_i\\_demokratins\\_tjanst\\_Del\\_1\\_Utmaningar.aspx](http://www.skl.se/web/IT-verktyg_i_demokratins_tjanst_Del_1_Utmaningar.aspx)



## WPROWADZENIE

Związek Gmin i Województw Szwedzkich (Sveriges Kommuner och Landsting) w latach 2007–2009 uzyskał rządową dotację w wysokości 3,5 milionów koron na rozwinięcie narzędzi IT wspierających dialog obywatelski<sup>1</sup>. W ramach tego projektu przeprowadzono obserwacje zaawansowania użycia IT na poziomie krajowym i międzynarodowym w celu określenia potencjalnych zastosowań IT w szwedzkich gminach i województwach. Dzięki tym obserwacjom, a także sieci współpracy między poszczególnymi jednostkami samorządu lokalnego, wypracowano następujące prototypy narzędzi IT wspierające dialog z obywatelami:

Panel SMS, portal internetowy umożliwiający zadawanie pytań i uzyskiwanie odpowiedzi przez sms-y;

- „Dialog”, portal internetowy umożliwiający dialog za pomocą dźwięku, obrazu i tekstu;
- Czat do zamieszczenia na stronie internetowej, umożliwiający komunikację w czasie realnym;
- Symulator budżetowy, portal internetowy służący do konsultacji w kwestii priorytetów ekonomicznych i inwestycji;
- Geopanel, portal internetowy umożliwiający zadawanie pytań i uzyskiwanie odpowiedzi przy pomocy mapy GIS; rozwinięty we współpracy z gminą Tyresö;
- E-petycje, portal internetowy służący do składania propozycji przez obywateli; miasto Malmö zaadaptowało angielskie narzędzie do lokalnych, szwedzkich warunków;
- Chimp, narzędzie do śledzenia procesów podejmowania decyzji w internecie; wypracowano je we współpracy z gminami Kalix i Sollentuna.

## DLACZEGO DIALOG OBYWATELSKI?

W ciągu ostatnich paru lat coraz więcej mówi się o „dialogu obywatelskim”. Dzisiaj wszystkie gminy i województwa szwedzkie w ten lub inny sposób wprowadzają elementy dialogu obywatelskiego. Jednocześnie coraz częściej samorząd lokalny widzi potrzebę pogłębienia swojej pracy nad dialogiem. Rozwój ukierunkowany jest najczęściej na systematyzację dialogu tak, by stał się integralną częścią procesu decyzyjnego. Oznacza to również rozwijanie sposobów adaptowania i ewentualnego wdrażania rezultatów dialogu. Sam dialog jest bardzo ważny, jednak by odbierano go jako celowy, musi mieć realny wpływ na decyzje oraz obszary, których dotyczy.

Dialog obywatelski to, rzecz jasna, coś więcej i coś jakościowo innego niż dialog między dwiema osobami. Chodzi raczej o postrzeganie punktu widzenia i opinii obywateli jako ważnego zasobu umożliwiającego rozwój gmin i województw. W praktyce oznacza to zastosowanie wielu różnych metod dotarcia do tych opinii oraz udostępniania obywatelom wiedzy na temat zakresu odpowiedzialności samorządu, jego systemu rządzenia i działalności. Celem jest zaś zarówno wzmocnienie demokracji, jak i efektywności sposobu rządzenia przy pomocy usystematyzowanego dialogu. Wprowadzenie dialogu obywatelskiego do procesu rządzenia na poziomie samorządu terytorialnego nie oznacza zastąpienia systemu reprezentacyjnego. Dąży się raczej do wspierania go przez zwiększoną przejrzystość procesów oraz wiedzę o systemie sprawowania władzy. W ten sposób rozwija się współpraca między rządzącymi i rządzonymi.

Przyczyną przywiązywania większej wagi do dialogu obywatelskiego jest zauważalny spadek zaufania obywateli do systemu demokratycznego. Mimo że na tle międzynarodowym Szwecja charakteryzuje się wysoką frekwencją wyborczą, to dostrzec można tu wyraźny spadek z wysokiego poziomu lat 70. i 80.<sup>2</sup> Szczególnie niepokojące są znaczące różnice pomiędzy różnymi gminami, obszarami i okręgami wyborczymi. W największych miastach różnica pomiędzy okręgami z najwyższą i najniższą frekwencją wynosi ponad 50 punktów procentowych. Członkostwo w partiach politycznych jest niskie, niewiele ponad 5% obywateli Szwecji należy do partii politycznej i tylko niecałe dwa procent jest aktywne. Średnia wieku członków jest wysoka, partie mają trudności z werbowaniem młodzieży

<sup>1</sup> Przyp. tłum.: W Szwecji najczęstszym określeniem na różne innowacje demokratyczne i formy partycypacji jest „dialog obywatelski”.

<sup>2</sup> Przyp. tłum.: W latach 70. i 80. frekwencja wyborcza w Szwecji oscylowała wokół 90%. Na początku XX wieku spadła aż o 10 punktów procentowych, dopiero w ostatnich wyborach parlamentarnych w 2010 roku wzrosła do poziomu 85%.



i nowych Szwedów. Badania pokazują, że zaufanie do polityków ma niewiele ponad 30% respondentów.

Jednocześnie Szwedzi często rozmawiają o kwestiach społecznych. Wiele badań potwierdza, że trzy z czterech zapytanych osób chętnie dyskutuje o takich kwestiach, a 50% angażuje się w dyskusje na tematy polityczne. Według World Value Survey, Szwedzi są zsekularyzowani, cenią wolność oraz wierzą w możliwość samodzielnego decydowania o swoim życiu. Z badań wyłania się obraz niezależnych jednostek stawiających wymagania oraz chętnych do udziału w rozwoju usług oferowanych przez samorządy. Szwedzi poświęcają średnio 6 godzin dziennie na słuchanie radia, oglądanie telewizji, surfowanie w necie oraz czytanie gazet. Wpływ mediów jest więc ogromny.

Powyższe dane unaoczniają potrzebę rozwoju dialogu obywatelskiego. Różne są motywy włączania się obywateli w rozwój społeczny. Może to być zarówno uznanie prawa obywateli do uczestniczenia w podejmowaniu decyzji, które dotyczą ich otoczenia, jak i możliwość podejmowania samodzielnych decyzji, czy też podjęcie odpowiedzialności za rozwój konkretnej usługi publicznej. Niezależnie od motywów – rozwój różnych metod prowadzenia dialogu obywatelskiego jest dużym wyzwaniem dla administracji lokalnej. Jest to niezbędne, aby dotrzeć do jak najszerszej grupy obywateli w celu wzmocnienia demokracji i efektywności.

## ROZWÓJ NARZĘDZI IT TWORZY NOWE WARUNKI DIALOGU

Obszar IT rozwija się w szybkim tempie, skracając odległość do otaczającego nas świata. Dzięki internetowi wszyscy mamy dostęp do nieograniczonego źródła wiedzy. W dużo większym zakresie niż dotychczas możliwe jest zasięganie informacji na temat tego, co dzieje się wokół nas. Możliwe staje się również inicjowanie debat oraz uczestniczenie w dyskusjach niezależnie od czasu i przestrzeni. Można się łatwo dzielić z innymi swoimi przemyśleniami i pomysłami w różnej formie – za pomocą tekstu, obrazu, filmów, muzyki itp.

Pomimo pewnych różnic między grupami społecznymi komputer i internet odgrywają coraz ważniejszą rolę w codziennym życiu ludzi. Z raportu Centralnego Biura Statystycznego (Statistiska centralbyrån) „Badanie na temat zakresu używania komputerów i internetu przez osoby prywatne w 2009 r.” wynika, że zarówno dostęp do komputerów, jak i sieci zwiększa się we wszystkich grupach wiekowych. Różni się natomiast sposób używania internetu. Młodzi ludzie częściej korzystają z chatów, blogów, komentują na forach dyskusyjnych. Ludzie wysoko wykształceni i z wysokimi zarobkami częściej korzystają z usług związanych z podróżami i zakwaterowaniem. Ludzie urodzeni poza granicami Szwecji częściej korzystają z telefonu i rozmów wideo przez internet.

W badaniu porównującym 133 kraje (The Global Information Technology Report 2009–2010, ICT for Sustainability) Szwecja plasuje się w czołówce pod względem zasięgu stosowania internetu. Porównanie to pokazuje między innymi, że 87,8% Szwedów korzysta z internetu oraz że telefony komórkowe to najbardziej rozpowszechniona metoda komunikacji. Szwecja posiada ponad 120 abonamentów komórkowych na 100 mieszkańców. Szacuje się, że Facebook, najszybciej rozwijający się i najszerzej stosowany portal społecznościowy, miał w listopadzie 2009 roku 300 milionów użytkowników, z czego 3 miliony Szwedów.<sup>3</sup>

Dane te wyraźnie pokazują nowe warunki prowadzenia dialogu z obywatelami. Ponieważ obywatele używają nowych kanałów komunikacji i angażują się w media społecznościowe odrzucając bardziej tradycyjne formy, jednostki samorządu lokalnego muszą również postawić na rozwój nowych sposobów komunikowania się. Nie chodzi tu o zastąpienie spotkań fizycznych, materiałów drukowanych lub innych tradycyjnych metod. Wyzwaniem dla gmin i województw stało się wypracowanie strategii używania narzędzi IT w dialogu z obywatelami, co umożliwia dostęp do innych grup społecznych niż te, które przychodzą na spotkania. Daje to politykom nowe możliwości poszerzenia swojej wiedzy na temat opinii różnych grup społecznych w danej kwestii.

<sup>3</sup> Przyp. tłum.: populacja Szwecji wynosi 9,4 mln.



## NARZĘDZIA IT W SŁUŻBIE DEMOKRACJI: STRATEGIE

Samorząd lokalny stoi przed wyzwaniem wiążącym się z rozwojem branży IT. Konieczne jest uzupełnienie i rozwinięcie strategii informacji, komunikacji i dialogu. Niezbędne jest również ustosunkowanie się do nowych mediów oraz wybór tych narzędzi, które dana jednostka administracyjna chce zaadaptować na swoje potrzeby. Doświadczenia z tych gmin i województw w Szwecji oraz innych krajach, które skutecznie sobie radzą z nowymi wyzwaniami, pozwalają stworzyć listę wyzwań i strategii w procesie adaptacji narzędzi IT na potrzeby demokracji. Wynika z nich, że należy:

- wyjaśnić działanie systemu demokracji pośredniej i podstawy polityki na stronie internetowej,
- wyjaśnić, jakie możliwości kontaktu i wpływu mają obywatele,
- przedstawić informację w bardziej przystępny sposób przy pomocy obrazu i dźwięku,
- rozwinąć możliwości wyrażania opinii i wywierania wpływu przez obywateli,
- rozwinąć możliwości dyskusowania pomysłów i propozycji między obywatelami.

### Wyjaśnienie działania systemu demokracji pośredniej i podstaw polityki na stronie internetowej

Jeżeli IT ma być narzędziem w służbie demokracji, jednostki samorządu terytorialnego muszą zamieścić na swoich stronach bardziej obszerne informacje na temat oferowanych przez siebie usług. Musi być jasno przedstawione, jaka większość rządzi oraz kto ponosi odpowiedzialność za podejmowane decyzje.

Związek Gmin i Województw Szwedzkich przeprowadził latem 2009 roku badanie stron internetowych, z którego wynika, że jedynie połowa gmin szwedzkich informuje na swoich stronach o tym, kto jest przewodniczącym rady gminy. Trudno było zrozumieć, które ugrupowania tworzą większość, a jeszcze trudniej – kto zasiada w opozycji. Klarowne przedstawienie tych informacji jest pierwszym wyzwaniem dla gmin i województw. Za wzór może tu służyć województwo Östergötaland.

Drugim wyzwaniem w tym obszarze jest przedstawienie na stronie internetowej polityki w zrozumiałym sposobie. Należy zaprezentować stanowiska różnych partii i bloków partyjnych w sprawach dotyczących działalności i rozwoju danej gminy czy województwa. Nie chodzi tu o debatę polityczną, ale o danie obywatelom możliwości jasnego wglądu w stanowiska partii również w czasie między wyborami.

### Wyjaśnienie, jakie możliwości kontaktu i wpływu mają obywatele

Już dzisiaj obywatele mają możliwość kontaktowania się z gminami i województwami przez zgłaszanie usterek w działaniu usług, system wyrażania opinii i składania skarg, propozycje obywatelskie itp. Często te różne kanały komunikacji z gminą czy województwem rozproszone są na stronie internetowej w różnych miejscach, „wiele kliknięć” od strony głównej. Często trudno jest znaleźć te funkcje i nierzadko trudno rozstrzygnąć, czy używa się właściwej funkcji do wyrażenia swojej opinii.

Władze lokalne muszą ułatwić obywatelom wyrażanie swoich opinii i wywieranie wpływu. Gminy w Wielkiej Brytanii zbierają różne możliwości uczestnictwa dostępne dla obywateli w jednej zakładce „Have your say” (wypowiedz się) umieszczonej na pierwszej stronie. Zebrane są tam różne formy wyrażania opinii oraz wywierania wpływu, ale również informacje o tym, jakie są możliwości skontaktowania się z politykami oraz uczestniczenia w różnych spotkaniach z nimi. Dobrym przykładem szwedzkich gmin, które rozwinęły taką funkcję, są Ale oraz Tyresö. Udostępnienie obywatelom prostego kanału wywierania wpływu powinno być oczywiste.



## Przedstawienie informacji w bardziej przystępny sposób przy pomocy obrazu i dźwięku

Coraz bardziej powszechne jest wykorzystywanie dźwięku i obrazu dla rozprzestrzeniania informacji, pomysłów i opinii. YouTube stał się jednym z najczęściej używanych źródeł informacji. Dotychczas na stronach samorządowych gros informacji przedstawiano w formie plików PDF. Otwarcie ich wymagało wiele czasu, zatem przy wolniejszych łączach było duże ryzyko, że użytkownik z góry się podda.

Taka informacja ważna jest dla tych, którzy chcą się zagłębić w konkretne zagadnienia, musi jednak być uzupełniona informacją łatwiej przystępną, która pozwoli na szybszy wgląd w daną kwestię. Obszar ten ulega szybkim przekształceniom – coraz więcej gmin zamieszcza klipy filmowe, w których podejmujący decyzję czy urzędnicy w bardziej bezpośredni sposób i skrótkowo informują o decyzjach, nadchodzących wydarzeniach itp. Filmy zamieszczane są zarówno na stronach gminy czy województwa, jak i na YouTube.

Przykładem gmin, która używają takich technik, jest Sztokholm, Orsa oraz Örebro. W tym obszarze jest jeszcze dużo do zrobienia, możliwości rozwoju są jednak duże. Gminy i województwa mają tu do dyspozycji narzędzia wypracowane przez Związek Gmin i Województw Szwedzkich, na przykład narzędzie „Dialog”, służące do informacji i dialogu.<sup>4</sup>

## Rozwinięcie możliwości wyrażania opinii i wywierania wpływu przez obywateli

Wiele gmin i województw prowadzi dziś projekty, w których wypróbowują oraz rozwijają narzędzia IT w celu stworzenia obywatelom możliwości partycypacji oraz wyrażania swoich opinii i składania propozycji rozwoju. Narzędzia IT uważa się za uzupełnienie narzędzi używanych przy spotkaniach tradycyjnych, takich jak grupy fokusowe, *open space*, duże spotkania itp. Doświadczenia z tych gmin i województw, które zaszły najdalej w adaptowaniu narzędzi IT do zapraszania do uczestnictwa obywatelskiego, pokazują, że dociera się dzięki nim do innych grup niż te, które przychodzą na tradycyjne spotkania. Uzyskuje się także większe zróżnicowanie pod względem wieku i płci dając obywatelom możliwość uczestnictwa kiedy i gdzie chcą. Opinie obywateli są również szybciej zbierane.

### ■ Panel SMS

Ponieważ telefon komórkowy stał się najpopularniejszym narzędziem używanym do codziennej komunikacji przez praktycznie wszystkich mieszkańców Szwecji, Związek Gmin i Województw Szwedzkich wypracował narzędzie „Panel SMS”. Jest to portal internetowy dający samorządom lokalnym możliwość zadawania pytań obywatelom przez sms-y. Obywatele rejestrują swój numer telefonu na stronie internetowej gminy czy województwa wyrażając tym samym zgodę, by Ana jednostka samorządu kontaktowała się z nimi przy pomocy sms-ów. Doświadczenia międzynarodowe pokazują, że panele SMS dają wysoką frekwencję odpowiedzi oraz że odpowiedzi przychodzą szybko.

### ■ „Dialog”

Narzędzie to zainspirowane jest między innymi stroną internetową 10 Downing Street, na której obywatele mogą zadawać pytania premierowi w formie filmu, ten zaś również odpowiada poprzez klip filmowy. „Dialog” to portal internetowy służący do komunikacji za pomocą obrazu, dźwięku oraz tekstu, umożliwiający rozpowszechnianie informacji oraz zachęcanie do dialogu. Dzięki „dialogowi” można łatwo prezentować propozycje, opinie i pomysły w formie prostego filmu, jako plik dźwiękowy lub informację tekstową.

### ■ Czat

Wiele z istniejących forów w mediach społecznościowych udostępnia funkcję czatu pozwalającą w łatwy sposób komunikować się w czasie rzeczywistym. Czat może być uzupełnieniem spotkań –

<sup>4</sup> Przyp. tłum.: Zobacz drugą część tej broszury wydaną w 2010 roku przez Związek Gmin i Województw Szwedzkich, zawierającą opisy prototypów narzędzi IT wypracowanych przez Związek oraz przykłady ich zastosowań. Broszura dostępna jest w języku szwedzkim, a także w skróconej wersji w języku angielskim [http://brs.skl.se/brsbibl/kata\\_documents/doc39706\\_1.pdf](http://brs.skl.se/brsbibl/kata_documents/doc39706_1.pdf)  
Zobacz także broszurę na temat dialogu obywatelskiego w Szwecji autorstwa Katarzyny Jezierskiej [http://www.partycypacjaobywatelska.pl/images/stories/dialog\\_obywatelski\\_w\\_szwecji.pdf](http://www.partycypacjaobywatelska.pl/images/stories/dialog_obywatelski_w_szwecji.pdf)



umożliwiają na przykład odpowiedzi na propozycje i pytania po odbytym spotkaniu. Również takie narzędzie zostało opracowane (i funkcjonuje na zasadach wolnego dostępu) przez Związek Gmin i Województw Szwedzkich.

#### ■ **Symulator budżetowy**

Doświadczenia międzynarodowe pokazują, że wiele gmin i regionów pracuje nad metodami zapraszania obywateli do uczestnictwa w dyskusjach na temat priorytetów budżetowych. Celem jest uzyskanie ciekawych pomysłów dotyczących zagospodarowania wspólnych zasobów w efektywny sposób, a także przekazanie obywatelom wiedzy na temat trudnego procesu wybierania priorytetów. Związek Gmin i Województw Szwedzkich wypracował portal internetowy służący konsultacjom na temat priorytetów ekonomicznych oraz przystępnej prezentacji konstrukcji budżetu. Inspiracją był tutaj Hamburg, gdzie obywatele włącza się do procesu priorytetowania środków przy planowaniu oszczędności budżetowych.

#### ■ **Geopanel**

Z praktyki wynika, że kiedy gminy i województwa zapraszają do dialogu obywateli, największym zainteresowaniem cieszą się kwestie dotyczące sposobów zagospodarowania przestrzeni publicznej. Zaproszenia do dialogu na ten temat najczęściej mają duży odzew. Aby umożliwić taki dialog przez internet, Związek opracował portal internetowy umożliwiający obywatelom zadawanie pytań na podstawie mapy GIS. Umożliwia on na przykład wyrażenie swoich oczekiwań na temat rozmieszczenia konkretnych rozwiązań przestrzennych przez zaznaczenie ich bezpośrednio na mapie.

### **Rozwijanie możliwości dyskusowania pomysłów i propozycji między obywatelami**

Media społecznościowe umożliwiają nie tylko komunikację między dwiema osobami, ale także oferują możliwość przedyskutowania swojej opinii z wieloma osobami jednocześnie. W internecie łatwo można powołać grupy popierające konkretny pomysł lub przeciwstawiające się mu. Strategie wobec narzędzi IT, które samorządy będą wypracowywać, muszą zawierać stanowisko wobec mediów społecznościowych. Przedstawiciele lokalnej administracji powinni zdecydować, w jaki sposób angażować się w debaty prowadzone w internecie, na przykład, czy założyć własne grupy na Facebooku, blogi itp., czy raczej udzielać się w tych, które już istnieją. Gminy i województwa powinny również wyznaczyć jednostkę odpowiedzialną za ich obecność w internecie, zarówno jeżeli chodzi o aktualizację informacji podawanych na stronach internetowych, jak i udzielanie się w debatach toczących się za pomocą narzędzi IT. Należy również zdecydować, czy udostępnić stronę internetową, tzn. dać obywatelom możliwość prowadzenia dialogu i dyskusowania o bieżących sprawach ze sobą na stronie.

W wielu europejskich krajach administracja używa w tym celu e-petycji. Celem e-petycji jest danie obywatelom możliwości przedstawiania swoich pomysłów i propozycji na stronie gminy czy województwa oraz danie innym obywatelom możliwości wypowiedzenia się na ich temat. Składający propozycję sam odpowiada za rozpropagowanie swojego pomysłu, zainicjowanie debaty oraz wzbudzenie zainteresowania propozycją. Dając obywatelom taką możliwość dana jednostka samorządu zapewnia sobie bezpośredni dostęp do forum, na którym dyskutowane są problemy związane z ich działaniem. Dzięki temu politycy mogą włączyć się w dyskusję, a także na wczesnym etapie mieć wgląd w to, które kwestie angażują wyborców. Związek współpracował przy zaadaptowaniu angielskiej wersji e-petycji do szwedzkich warunków. Malmö to pierwsza gmina w Szwecji dająca obywatelom możliwość składania e-petycji (nazywa się to „inicjatywą Malmö”).

### **Potrzeba dalszego rozwoju**

Zmiany, które dokonały się w ostatnich latach, są pod wieloma względami imponujące, jest to jednak dopiero początek. Konieczna jest aktywna praca ze strony gmin i województw w celu rozszerzenia i rozwijania sposobów używania narzędzi IT, aby zaangażować obywateli i umożliwić im partycypację.



**Narzędzia IT  
w służbie demokracji.  
Wyzwania**



Konieczna jest zmiana nastawienia. Gminy i województwa nie mogą być postrzegane jedynie jako dostarczyciele informacji i faktów, muszą również stwarzać możliwość dialogu z mieszkańcami. Powinny pójść jeszcze o krok dalej, oferując obywatelom narzędzia do wielostronnej komunikacji, dzięki którym uzyskają oni możliwość porozumiewania się ze sobą za pośrednictwem IT i dialogu na temat najważniejszych zagadnień dotyczących rozwoju społeczności lokalnej, stojących przed nią wyzwań i szans.

Aby ułatwić tę pracę, potrzebne jest dalsze wsparcie. Niezbędne są obserwacje i badania krajowe oraz międzynarodowe, aby rozpoznać najważniejsze tendencje rozwoju. Należy również udokumentować oraz rozpowszechnić te doświadczenia, które już zebrano w Szwecji. Potrzebny jest także rozwój nowych narzędzi IT oraz wsparcie zaadaptowania przez gminy i województwa mediów społecznościowych do dialogu obywatelskiego. Potrzebne są badania, monitoring oraz ewaluacja e-dialogu obecnie prowadzonego przez gminy i województwa w Szwecji.