



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚĆ

 www.pozytek.gov.pl

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Katarzyna
Jezierska

DIALOG OBYWATELSKI W SZWECJI

Opracowanie powstało w ramach zleconego przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej „Badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych” realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013 współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.



pracownia badań
i innowacji
społecznych

stocznia

 **MillwardBrown**
SMG/KRC

SPIS TREŚCI

1. Kontekst	3
2. Definicja dialogu obywatelskiego.....	6
3. Przygotowanie dialogu obywatelskiego	8
4. Proces dialogu obywatelskiego	11
5. Zastosowanie narzędzi IT w dialogu obywatelskim	15
6. Warunki udanego/nieudanego dialogu	20
7. Garść podsumowujących uwag.....	23
8. Źródła informacji	24

Katarzyna Jezierska, doktorantka politologii, Uniwersytet w Örebro, Szwecja (katarzyna.jezierska@oru.se)

1. KONTEKST

Szwecja podzielona jest administracyjnie na 290 gmin (kommuner), 18 województw (län) i dwa regiony (większe województwa z poszerzonymi kompetencjami). Wybory bezpośrednie odbywają się na trzech szczeblach: parlament (riksdag), województwa i gminy. Frekwencja wyborcza w 2010 roku w wyborach do sejmików gminnych wyniosła 81,6%, do sejmików wojewódzkich 81%, do riksdagu 84,7%. Podatki pobierane są na wszystkich trzech szczeblach administracyjnych.

Główny obszar kompetencji gmin to usługi publiczne, zwłaszcza przedszkola, szkoły, pomoc społeczna i opieka nad starszymi. Województwa i regiony są odpowiedzialne głównie za służbę zdrowia. Oba szczeble administracyjne mają szeroką autonomię i do ustawowych zadań mogą sobie dodawać inne. To głównie na poziomie lokalnym prowadzone są różne rodzaje konsultacji lub inne formy demokracji partycypacyjnej.

W Szwecji praktycznie nie mówi się o konsultacjach społecznych, a jeżeli, to raczej w kontekście Unii Europejskiej. Częściej używa się pojęcia "dialog obywatelski". Głównym organem odpowiedzialnym za szerzenie idei dialogu, rozwijanie metod, a także publikacje i szkolenia z tego zakresu jest Związek Szwedzkich Gmin i Województw (*Sveriges Kommuner och Landsting, SKL*)¹, organizacja spajająca wszystkie jednostki administracyjne kraju.

Elementy demokracji partycypacyjnej na poziomie lokalnym są w Szwecji praktykowane od lat 80-tych. Lata 90-te to okres intensywnych "eksperymentów demokratycznych". W 1997 roku rząd zlecił grupie naukowców przygotowanie kompleksowego opracowania na temat stanu demokracji w Szwecji i wyzwania, jakie przed nią stoją.² Do 2000 roku opublikowano 32 raporty, w tym ostateczne rekomendacje.³ Oprócz publikacji, komisja pisząca raporty zorganizowała serię seminariów na terenie całego kraju, na które zaproszono naukowców i wpływowych uczestników sfery publicznej zainteresowanych tematem. By dodatkowo zachęcić do debaty publicznej, uruchomiono stronę internetową umożliwiającą otwartą dyskusję na temat przyszłości demokracji (pierwsza wersja forum demokratycznego)⁴. Po opublikowaniu ostatecznego raportu, w drugiej połowie 2000 roku, przeprowadzono konsultacje narodowe na temat demokracji i partycypacji. Raport wysłano do wielu urzędów, gmin, województw i organizacji (w sumie do 924 jednostek) oraz do 501 losowo wybranych obywateli. Głównym celem konsultacji było uzyskanie opinii na temat analiz i rekomendacji przedstawionych w raporcie. W sumie nadesłano 380 opinii i ponad czterdzieści wypowiedzi z forum

¹ Informacje na temat Związku Szwedzkich Gmin i Województw dostępne są na ich stronie internetowej <http://www.skl.se/web/Hem.aspx> (w mocno okrojonej wersji jest też dostępna po angielsku <http://english.skl.se/web/english.aspx>). SKL zrzesza wszystkie jednostki administracyjne Szwecji i działa jako organizacja lobbistyczna. Zarządzana jest przez kongres wybierany przez polityków w gminach, województwach i regionach, charakteryzuje się więc tą samą większością polityczną co jednostki w kraju. Finansowana jest ze składek członkowskich.

² <http://www.sweden.gov.se/sb/d/3808/a/22272>

³ W Szwecji szeroko stosuje się system raportów pisanych przez naukowców na zlecenie różnych ministerstw (Państwowe Raporty Rządowe, *Statens Offentliga Utredningar, SOU*).

⁴ Strona działała pod adresem www.demokratitorget.gov.se. Obecnie jest ona już nieaktywna. W 2008 r. rząd szwedzki uruchomił nową stronę dedykowaną dialogowi na temat demokracji (dialog o zasadach/podstawach demokracji) www.dialogvardgrund.nu. Jest to strona przeznaczona dla różnych organizacji zajmujących się kwestią demokracji i praw człowieka w Szwecji.

demokratycznego. Gminy organizowały też lokalne konsultacje, odwiedzano szkoły itp. Dzięki tak szeroko zakrojonej akcji temat demokracji partycypacyjnej stał się naturalną częścią działalności gmin.

Należy na wstępie zaznaczyć, że Szwecja na tle innych krajów skandynawskich nie jest wcale liderem w zastosowaniu elementów demokracji partycypacyjnej. Tłumaczy się to wysoką frekwencją wyborczą i stosunkowo wysokim stopniem zaufania do polityków i lokalnych władz. Takie wyrazy zaufania obywateli do instytucji demokracji reprezentacyjnej sprawiają, że politycy i urzędnicy lokalni nie widzą palącej potrzeby bezpośredniego udziału obywateli w sprawowaniu władzy. Na tle międzynarodowym Szwecja wyróżnia się też decentralizacją procesu wprowadzania i stosowania elementów partycypacyjnych. Prawodawstwo ogólnokrajowe reguluje jedynie stosowanie inicjatyw obywatelskich, nie ma jednak żadnych dokumentów ani ogólnych rekomendacji co do minimalnych standardów w procesach partycypacyjnych. Samo SKL tłumaczy taki stan rzeczy dużą autonomią lokalnych jednostek administracyjnych. Wypracowanie tych zasad na poziomie lokalnym umożliwia, zdaniem przedstawicieli SKL, lepsze zakorzenienie idei partycypacyjnej.⁵

Mimo stosunkowo szerokiego zastosowania elementów demokracji uczestniczącej w gminach i województwach⁶, do początku XXI wieku brakowało systematyzacji tych działań i zebrania doświadczeń lokalnych. Nie było też do końca jasne, jaką rolę pełnić mają praktyki partycypacyjne w procesie decyzyjnym - na jakim etapie i w jakich sprawach włączać obywateli. Podstawową motywacją dla poszerzonego zastosowania metod dialogu obywatelskiego w Szwecji były niepokojące tendencje w rozwoju lokalnej demokracji, takie jak obniżająca się frekwencja wyborcza⁷, zmniejszające się członkostwo w partiach politycznych⁸, profesjonalizacja lokalnej polityki, powstawanie lokalnych populistycznych partii i wsparcie dla niedemokratycznych organizacji. Jednocześnie z *World Value Survey* wynika, że Szwedzi chętnie dyskutują o polityce, są bardzo krytyczni i zindywidualizowani, średnio 6 godzin dziennie korzystają z mass mediów (radio, gazety, telewizja, internet). Wszystko to uznano za podatny grunt dla skutecznego dialogu obywatelskiego, pod warunkiem, że metody zostaną dostosowane do potrzeb wymagających obywateli.

Dlatego w 2006 roku ruszył projekt "Dialog obywatelski". Jego celem jest wsparcie dla gmin i województw w rozwoju systemów i metod dialogu obywatelskiego jako części procesu decyzyjnego i rozwoju usług. Koordynacja projektu została zlecona Związkowi Gmin i Województw Szwedzkich (SKL). Ich główne zadanie polegało na zorganizowaniu i prowadzeniu różnych sieci współpracy, przeznaczonych np. dla polityków, urzędników (np. sieć gmin, które chcą dowiedzieć się na temat konkretnych technik np. panelów obywatelskich czy budżetów obywatelskich). Zaproszenia do nowo powstających sieci współpracy rozsyłane są zawsze do wszystkich gmin/województw. Te, które zdecydują się na

⁵ j.w.

⁶ Według raportu Centralnego Biura Statystycznego Szwecji pt "Baza danych o demokracji 1998-2008" zdecydowana większość gmin zamieszcza na stronach protokoły z posiedzeń sejmików i kalendarze nadchodzących posiedzeń, trzy czwarte gmin umożliwia kontakty z członkami sejmików np. przez zamieszczenie ich adresów mailowych na stronie. Prawie połowa gmin zamieszcza transmisje z posiedzeń sejmików w TV, radio lub internecie. Około 20 % gmin ma tzw. biura obywatelskie, żeby ułatwić kontakty obywateli z urzędnikami i lokalnymi politykami. W 2007 roku prawie 40% gmin zorganizowało wystąpienia publiczne.
<http://www.demokrati.scb.se/document/Demokratidatabasen%201998-2008.pdf>

⁷ Mimo, że na tle międzynarodowym bardzo wysoka, frekwencja obniżała się w stosunku do lat 70-tych i 80-tych, dopiero ostatnie wybory 2010 przełamały tendencje spadkową.

⁸ W Szwecji 1% obywateli przynależy do którejś z partii politycznych.

współpracę, uczestniczą później w serii wykładów, seminariów i konferencji.⁹ SKL wydał też serię publikacji na temat dialogu obywatelskiego przeznaczonych dla lokalnych polityków i urzędników (ogólnodostępnych na stronie internetowej¹⁰), wypracował szereg konkretnych narzędzi IT ułatwiających lokalną partycypację, a także prowadzi szkolenia z tego zakresu.

W ramach projektu wyznaczono pięć gmin pilotażowych: Huddinge, Hudiksvall, Botkyrka, Vara oraz Sigtuna, które w latach 2006-2007 dostały od szwedzkiego Ministerstwa Sprawiedliwości (później Ministerstwa ds. Integracji i Równouprawnienia) fundusze (po 750 000 koron) na rozwinięcie stałych form dialogu obywatelskiego ze szczególnym ukierunkowaniem na włączenie obywateli dotąd niezaangażowanych w system demokratyczny.¹¹ Nie było narzuconych odgórnie celów ani metod, każda gmina pracowała z uwzględnieniem lokalnych uwarunkowań (pilotażowe gminy różnią się znacznie np. pod względem liczby imigrantów, stopnia wykształcenia, struktury zamieszkania). Projekt koordynowany był przez Związek Gmin i Województw Szwedzkich. Niektóre doświadczenia z tego projektu zostaną omówione poniżej.

⁹ Lista sieci współpracy, jej publikacje i mini wywiady z zaangażowanymi w nie osobami zamieszczone są na stronie SKL <http://www.skl.se/web/Natverk.aspx>. Zbiorcze kalendarium spotkań wszystkich sieci współpracy na rok 2010 można znaleźć na stronie SKL <http://www.skl.se/web/Kalendarium.aspx>

¹⁰ http://www.skl.se/web/Publikationer_Medborgardialog.aspx

¹¹ Doświadczenia gmin zebrane są w broszurze "Posłuchaj i posłuchaj jeszcze raz. Dialog obywatelski w pięciu gminach" http://brs.skl.se/brsbibl/kata_documents/doc39202_1.pdf

2. DEFINICJA DIALOGU OBYWATELSKIEGO¹²

W swoich publikacjach SKL definiuje dialog obywatelski jako część procesu decyzyjnego oraz źródło informacji dla lokalnych polityków przydatne przy podejmowaniu decyzji. Dzięki dialogowi politycy przed podjęciem decyzji mają dostęp nie tylko do merytorycznych kompetencji urzędników, ale też do nastrojów społecznych, przekonań i preferencji obywateli.

Wyraźnie podkreśla się, że wprowadzenie dialogu obywatelskiego jako części procesu decyzyjnego nie oznacza osłabienia ani zastąpienia systemu reprezentacyjnego. Celem jest raczej wzmocnienie go przez zwiększenie przejrzystości, wiedzy o systemie i rozwinięcie współpracy między rządzącymi i rządzonymi. Przez różne metody dialogu obywatelskiego uzyskuje się więc informacje o przekonaniach i opiniach obywateli. Jednocześnie dzięki dialogowi można przekazać im wiedzę o systemie władzy lokalnej, jej zakresie odpowiedzialności i działalności. Usystematyzowany dialog obywatelski może, zdaniem SKL, wzmocnić demokrację i efektywność władzy lokalnej.

SKL podkreśla, że dialog obywatelski można stosować bardzo szeroko, jednak nie każda kwestia nadaje się do stosowania jego narzędzi. Ważne jest też dopasowanie metod do lokalnych uwarunkowań danej gminy/województwa. SKL proponuje stosowanie elementów dialogu na różnych etapach podejmowania decyzji. Dialog rozpocząć można od pojedynczej kartki z informacjami potrzebnymi, aby zająć stanowisko co do konkretnej propozycji, a skończyć na dyskusji o rezultatach i konsekwencjach podjętej już decyzji.

Istnieje wiele różnych form partycypacji obywateli, jednak zawsze podkreśla się potrzebę dostosowania ich do poruszanej kwestii. SKL w swoich publikacjach i szkoleniach używa zmodyfikowanej **drabiny partycypacji** zainspirowanej modelem Sherry'ego Arnsteina z lat 60-tych. Wymienia następujące stopnie partycypacji: informacja, konsultacja, dialog, wpływ, współdecydowanie.

Informacja - partycypacja opiera się na dobrej informacji. W kwestiach nienadających się do dialogu obywatelskiego obywatele mają prawo do informacji o tym, jakie decyzje są podejmowane przez władze. Taka przejrzystość buduje zaufanie do demokracji lokalnej.

Konsultacja - dzięki niej obywatele mają możliwość ustosunkowania się do różnych opcji zaproponowanych w danej kwestii. Alternatywy są przygotowywane przez ekspertów i zatwierdzane przez polityków. Nie potrzeba tu głębszego dialogu, tylko szybkiego zajęcia stanowiska wobec gotowych propozycji.

Dialog - tu obywatele mają możliwość spotkania się w celu przedyskutowania danej kwestii. Każdy może wyrazić swoją opinię i argumenty popierające własne stanowisko. Celem nie jest konsensus.

Wpływ - obywatele są włączeni do procesu decyzyjnego przez dłuższy czas, od samego początku aż do konkretnego rozwiązania, zapewniając politykom podstawę decyzji.

Współdecydowanie - odpowiedzialność deleguje się do organu, którego członkowie dobierani są nie z racji przynależności partyjnej, ale z klucza osobowego (np. zarządy szkół w których radach zasiadają rodzice.).

¹² Broszura SKL pt. "11 myśli o dialogu obywatelskim"
http://brs.skl.se/brsbibl/kata_documents/doc39416_1.pdf

Konkretyzacje tych szczebli partycypacji można znaleźć w podręcznikach partycypacji, wypracowanych przez niektóre gminy, np. Botkyrka, Huddinge, Södertälje.

Forma partycypacji	Specyfika	Umożliwia obywatelom	Przykłady metod
Informacja	Komunikacja jednostronna Pytania - odpowiedzi	Dowiadywanie się	Gazetka Strona internetowa Materiały drukowane Duże spotkania
Konsultacja	Wyrażanie poglądów	Wyrażanie opinii	Ankieta Grupy fokusowe Konsultacje
Dialog	Wymiana myśli Często wiele spotkań	Dyskusje	Seminarium Grupa dialogowa
Wpływ	Planowanie i wdrażanie działań	Planowanie	Grupa robocza Warsztaty przyszłościowe
Współdecydowanie	Wspólne decydowanie	Decydowanie	Zarząd użytkowników

3. PRZYGOTOWANIE DIALOGU OBYWATELSKIEGO

Pierwszym etapem zaszczepienia idei dialogu obywatelskiego jako elementu procesu decyzyjnego były dyskusje w poszczególnych gminach na temat wad i zalet oraz spodziewanych efektów i kosztów dialogu. SKL na swoich spotkaniach z przedstawicielami gmin jednoznacznie informuje, że sukces partycypacji w dużym stopniu zależy od etosu obywatelskiego. Konieczne jest nie tylko rozbudzenie (i właściwe skanalizowanie) zaangażowania obywateli, ale także zmiana mentalności pracowników urzędów gminnych. Zarówno rozwiązania instytucjonalne jak i nastawienie polityków i urzędników musi stawiać obywateli w centrum. Wiele gmin wyznaczyło specjalne komórki organizacyjne, kierujące pracą nad wprowadzeniem dialogu obywatelskiego w gminie. Na podstawie doświadczeń międzynarodowych SKL rekomenduje, by gminy wypracowały zestaw lokalnych zasad kierujących dialogiem¹³. Mają to być generalne rekomendacje określające miejsce partycypacji obywateli w procesie decyzyjnym. Przed rozpoczęciem konkretnego procesu dialogu należy dodatkowo wybrać metody doboru grupy partycypującej i sama metodę dialogu. Konieczne jest wypracowanie lokalnego systemu informacji zwrotnej (feedbacku), dotyczącej zarówno wyników dialogu jak i później podjętych decyzji. Informacji zwrotnej można udzielać różnymi metodami: tradycyjne spotkania, prezentacje internetowe, broszury informacyjne, informacje przez media.

Idąc za rekomendacją SKL wiele szwedzkich gmin wypracowało własne zasady dialogu obywatelskiego, często zatwierdzone przez lokalne sejmiki i wcześniej konsultowane z urzędnikami i politykami danej gminy. Kodeksy te niewiele się od siebie różnią.

Oto typowy kodeks zasad wypracowany przez miasto Malmö¹⁴:

Zasady dialogu wypracowane przez miasto Malmö.¹⁵

W przypadku propozycji dotyczących bezpośrednio mieszkańców Malmö należy zawsze rozważyć przeprowadzenie dialogu obywatelskiego, a także zająć stanowisko co do potencjalnych korzyści i celów dialogu.

Rezultaty dialogu muszą być udokumentowane (np. w protokołach decyzji).

W przypadku decyzji o przeprowadzeniu dialogu obywatelskiego, minimalnym prawem mieszkańców Malmö jest wyrażenie swojego zdania.

Należy zawsze informować obywateli co do znaczących zmian w istniejących planach, programach i

¹³ Np. duńska gmina Århus już w 2004 zatwierdziła tzw. Model Århus z listą zasad dialogu obywatelskiego w gminie. <http://www.aarhuskommune.dk/~media/Dokumenter/Teknik-og-Miljoe/Ledelsessekretariatet/Modellen-for-borgerinddragelse/Aarhusmodel-for-borgerinddragelse.ashx>

¹⁴ <http://www.malmo.se/Kommun--politik/Politik-paverka/Paverka/Medborgardialog.html>

¹⁵ Jürgen Lindemann, odpowiedzialny za rozwój demokracji lokalnej w mieście Malmö, wyraźnie podkreśla wagę pierwszego i ostatniego punktu na liście zasad dialogu. Dialog obywatelski nie jest obligatoryjnym elementem procesu decyzyjnego, ale należy zawsze rozważyć jego przeprowadzenie i zamieścić swoją decyzję w protokołach posiedzeń. Innym rozstrzygającym punktem jest doradcza funkcja dialogu – to na politykach spoczywa odpowiedzialność podjęcia decyzji, dialog ma służyć ulepszeniu podstaw ich decyzji. Oba te punkty miały kluczowe znaczenie w przekonaniu lokalnych polityków i urzędników, że warto w procesie decyzyjnym znaleźć miejsce na elementy dialogu obywatelskiego.

dokumentach strategicznych, a także wyjaśniać, dlaczego te zmiany są proponowane.

Na wczesnym etapie procesu należy jasno przedstawić w jaki sposób opinie i poglądy obywateli będą włączone do procesu i jakie są możliwości wpływu dostępne dla mieszkańców Malmö.

Należy stworzyć realne możliwości uczestniczenia w dialogu. W niektórych przypadkach należy też rozważyć szczególną rekrutację uczestników z grup niedoreprezentowanych, zmarginalizowanych itp.

Należy szczególnie zwrócić uwagę na możliwości udziału dzieci i młodzieży.

Należy rozwijać współpracę z różnymi zrzeszeniami i organizacjami.

Należy komunikować rezultaty dialogu jego uczestnikom.

Proces dialogu musi być zarówno rozwijany na bieżąco jak i podlegać ciągłej ewaluacji.

Politycy zasiadający w sejmiku ponoszą odpowiedzialność za całokształt procesu dialogu.

Ostateczna odpowiedzialność i podejmowanie decyzji należy do polityków, urzędników i zarządu miasta.

Ważnym etapem przygotowawczym jest nagłośnienie informacji o przeprowadzaniu dialogu obywatelskiego. Sposób nagłośnienia zależy od stosowanej metody i liczby osób, które powinny brać udział w dialogu. Najczęstszym źródłem informacji na ten temat są strony internetowe poszczególnych gmin, lokalne gazetki, plakaty, ulotki. W niektórych przypadkach wysyła się też indywidualne zaproszenia lub kontaktuje z przedstawicielami poszczególnych niedoreprezentowanych grup społecznych. Informacją na temat dialogu obywatelskiego oraz istniejących możliwości partycypacji zajmują się specjalnie komisje powołane do tego celu przez gminy. Składają się często z przedstawicieli partii politycznych i urzędników. Ich zadaniem jest koordynowanie prac nad innowacjami demokratycznymi w danej gminie, uczestniczenie w ponadgminnych spotkaniach na ten temat (organizowanych przez SKL) oraz szerzenie wiedzy na temat demokracji uczestniczącej wśród pracowników i obywateli danej gminy.

Poniżej dwa przykłady informowania o przeprowadzaniu dialogu w gminach szwedzkich.

PANEL OBYWATELSKI W GMINIE GNOSJÖ¹⁶

Zwołując swój panel po raz pierwszy, gmina Gnosjö korzystała z wielu metod szerzenia informacji na ten temat wśród obywateli. Uzupełniając tradycyjne metody, takie jak ogłoszenia w prasie, spotkania informacyjne itp. wysłano też ogłoszenia przez Facebook'a. Zgłosiło się 50 osób, a potem stopniowo dołączało więcej. Na wiosnę 2010 panel składał się ze 120 osób, tj. ponad 1,2% mieszkańców Gnosjö.

¹⁶ Na podstawie broszury SKL pt. "E-panel w dialogu obywatelskim"
http://brs.skl.se/brsbibl/kata_documents/doc39800_1.pdf

W Gnosjö przeprowadzono do tej pory siedem tur pytań m.in. na temat działań PROwskich gminy, ewentualnego podniesienia lokalnego podatku, czy kwestii bezpieczeństwa na ulicach. Odpowiadało 70-90% uczestników. Doświadczenia tej gminy pokazują, że obywatele najbardziej zainteresowały pytania wystosowane przez polityków, w których jasno widać wpływ panelu na podjęte decyzje. Z perspektywy pracowników gminy najciekawszy był panel na temat podatku, w którym uzyskali poparcie obywateli dla jego podniesienia.

PANEL OBYWATELSKI W GMINIE ALE¹⁷

Gmina Ale zorganizowała pierwszy sms-owy panel obywatelski w czerwcu 2008 r. Zaproszenie do uczestnictwa w panelu wysłano na wiele sposobów, zamieszczono je na stronie internetowej gminy, w lokalnej gazecie Alekuriren, na gminnych tablicach ogłoszeniowych, w bibliotekach, na stole informacyjnym sejmiku gminnego. Wysłano też zaproszenia przez Facebook i informowano obywateli poprzez ogłoszenia rozwieszane w różnych częściach miasta, co okazało się najskuteczniejszą metodą. Zaproszenie skierowane było do wszystkich obywateli. Mimo, że nie starano się dobrać grupy reprezentatywnej, skład panelu odpowiada mniej więcej składowi demograficznemu gminy (płeć, wiek, reprezentacja geograficzna). Liczba uczestników panelu stale rośnie, na wiosnę 2010 wynosiła 190 osób. W przerwach między kolejnymi ankietami gmina utrzymuje kontakt z członkami panelu przez krótkie maile na temat aktualnych działań gminy, a także na temat rezultatów panelu i decyzji podjętych na ich podstawie.

Do tej pory Ale przeprowadziło pięć paneli dotyczących m.in. zadań urzędu obywatelskiego¹⁸, możliwości partycypacji obywatelskiej w Ale, strony internetowej gminy. Odpowiadało od 50 do 75% uczestników. Efektami panelu była m.in. całkowita przebudowa strony internetowej gminy.

¹⁷ Na podstawie broszury SKL pt. "E-panel w dialogu obywatelskim"
http://brs.skl.se/brsbibl/kata_documents/doc39800_1.pdf

¹⁸ Miejsce, w którym obywatele mogą uzyskać informacje na temat gminy i kontaktować się z pracownikami gminnymi, popularne rozwiązanie w wielu szwedzkich gminach.

4. PROCES DIALOGU OBYWATELSKIEGO

Podstawową zasadą kierującą wszystkimi metodami dialogu obywatelskiego jest zgoda co do tego, że nie trzeba się zgadzać. Dialog nie ma się zakończyć konsensusem, jest to raczej dynamiczny proces, w którym spotykają się różne poglądy. W trakcie dialogu politycy słuchają opinii różnych grup społecznych. To do polityków należy podjęcie decyzji **po przeprowadzeniu dialogu**.

PRZYKŁAD HUDDINGE

Jedną z pilotażowych gmin, Huddinge, od wielu lat w różny sposób angażuje obywateli w demokrację lokalną, m.in. organizując coroczne **“warsztaty przyszłościowe”** w różnych miejscach gminy, gdzie obywatele, politycy i urzędnicy spotykają się, aby dyskutować nad możliwościami rozwoju danej okolicy. Taką metodę stosuje wiele gmin w różnych sferach swojej działalności. Zwraca się ona do małych (maksymalnie 25-osobowych) grup w celu wykrystalizowania wspólnych wizji przyszłości i wypracowania na ich podstawie konkretnych planów działań, które pozwolą osiągnąć wspólnie wyznaczone cele. Jest to ustrukturyzowana forma burzy mózgów na temat konkretnie określonego tematu lub obszaru. Pracuje się w trzech etapach: 1. faza krytyczna, podczas której dokonuje się inwentaryzacji istniejących problemów, przeszkód i trudności; 2. faza wizjonerska, podczas której bez ograniczeń formułuje się wizje i marzenia; 3. faza konkretyzacji, podczas której na podstawie krytyki i wizji wypracowuje się zadania możliwe do zrealizowania oraz uzgadnia wspólne plany działań na przyszłość. Integralnym elementem warsztatów przyszłościowych jest informacja zwrotna, dająca obraz tego, co postanowiono i jak to wdrożono w życie. Typowe warsztaty przyszłościowe trwają jeden dzień, z możliwością przedłużenia do dwóch - trzech dni jeżeli przedmiot dyskusji jest skomplikowany.

W ramach **projektu Dialog obywatelski** postawiono sobie za cel zwiększenie partycypacji wśród obywateli gminy, szczególnie wśród grup mających poczucie wykluczenia. W tym celu postawiono sobie pytania: Co utrudnia partycypację? Jakie warunki mają znaczenie dla partycypacji? Skupiono się też na wprowadzaniu uzyskanych propozycji w życie.

Projekt przeprowadzono w trzech fazach:

1. Inwentaryzacja doświadczeń i metod z tych praktyk demokracji bezpośredniej, które już są stosowane w gminie. Jednym z celów tej fazy było zakorzenienie projektu w organizacji gminnej przez wciągnięcie większej liczby ludzi w proces.

2. Dialog obywatelski. W tej fazie gmina zwróciła się do obywateli, by dowiedzieć się, jakich ulepszeń i ułatwień uczestnictwa oczekują. Dialog prowadzono za pomocą seminariów, panelu obywatelskiego, warsztatów przyszłościowych oraz osobnych konsultacji z niepełnosprawnymi. Powołano też grupę obywateli, którzy wydawali opinie i byli konsultowani przez cały czas prowadzenia projektu.

Ten etap dialogu widziano jako wypróbowanie różnych metod partycypacji.

CASE STUDY: PANEL OBYWATELSKI W GMINIE HUDDINGE

W maju 2007 roku gmina Huddinge po raz pierwszy zorganizowała panel obywatelski. Wysłano indywidualne zaproszenia do 1500 losowo wybranych obywateli obszaru Skogås-Trångsund. W zaproszeniu zaznaczono, że tylko 40 osób może wziąć udział w panelu wg

kryteriów doboru: równy podział wg płci, wieku, pochodzenia etnicznego i adresu zamieszkania. W zaproszeniu zaznaczono też, że nagrodą za uczestnictwo będzie kupon zakupowy do popularnej sieci sklepów (300 kr). Zgłosiło się 40 obywateli, z czego ostatecznie 30 wzięło udział w panelu. Mimo, że nie zrobiono selekcji (ilość zgłoszeń była zbyt mała), uzyskano dobry rozrzut według wszystkich wyznaczonych kryteriów z lekką przewagą ludzi w średnim wieku. Dlatego zdecydowano, że w przyszłych panelach uzupełni się grupę o ludzi młodych w przedziale wiekowym 16-25.

W panelu pracowało też ośmiu polityków, którzy koordynowali dyskusję w mniejszych grupach, oraz jeden dziennikarz, który pełnił rolę moderatora w dyskusji na forum ogólnym. Zapewniono możliwość dostępu do tłumaczy i opieki nad dziećmi podczas panelu.

Pytania, które postawiono uczestnikom, dotyczyły tego, co gmina powinna zrobić, by zwiększyć uczestnictwo grup wykluczonych. Dyskusja zakończyła się listą konkretnych propozycji, które dzięki głosowaniu ustawiono według priorytetów. Za najważniejszy czynnik zachęcający do partycypacji uznano dobrą informację zwrotną (feedback). Inne popularne propozycje to interaktywna platforma internetowa, możliwość opieki nad dziećmi, mniej formalne formy spotkań.

Poproszono też uczestników o ocenę samego panelu. Większość z nich nigdy wcześniej nie udzielała się w sprawy gminy, z czego wyciągnięto wnioski, że zaproszenie indywidualne to dobra metoda dotarcia do jednostek wykluczonych. Generalna ocena uczestników była bardzo pozytywna (średnio 4,4 na 5 punktów).

3. Analiza i rezultat. Na tym etapie podsumowano doświadczenia zebrane podczas procesu i napisano praktyczny Podręcznik Partycypacji przeznaczony dla polityków i urzędników gminy Huddinge¹⁹ oraz Przewodnik Partycypacji przeznaczony dla obywateli gminy, w którym znajdują się praktyczne informacje o możliwych kanałach partycypacji w Huddinge. Przewodnik jest dostępny we wszystkich bibliotekach gminy, rozdawany przy okazji powitania nowo przybyłych imigrantów oraz przy różnych gminnych uroczystościach.

By wprowadzić w życie metody i doświadczenia wypracowane w projekcie w latach 2006-2007, od 2008 roku oferuje się urzędnikom i politykom możliwość kształcenia z zakresu dialogu obywatelskiego i partycypacji, m.in. na podstawie Podręcznika Partycypacji.

Zgodnie z jedną z propozycji zgłoszonych podczas panelu obywatelskiego, gmina zobowiązała się też uruchomić w 2008 roku interaktywną platformę internetową, w tworzenie której włączono młodzież.

PRZYKŁAD HUDIKSVALL

Przed okresem projektowym (2006-2007) gmina Hudiksvall stosowała różne metody umożliwiające wpływ obywateli na decyzje władz gminy. Obrady z sejmików nadawano w lokalnym radio oraz na

¹⁹ Podręcznik partycypacji dostępny jest na stronie internetowej gminy http://www.huddinge.se/upload/OmKommunen/hallbar_samhallsutveckling/omradesutveckling/Dokument/Handbok_delaktighet_low.pdf

stronie internetowej, organizowano spotkania, na których obywatele mogli zadawać politykom pytania. Obrady sejmiku były otwarte, przyjmowano dużą ilość inicjatyw obywatelskich.

W 2007 r. wprowadzono nową organizację systemu władzy w gminie. Ustanowiono organ koordynujący prace z innowacjami demokratycznymi (składający się z zarządu gminy i reprezentantów wszystkich partii zasiadających w sejmiku). Wprowadzono między innymi **rady obywatelskie** rozprzeszczone geograficznie w różnych obszarach gminy. Wszyscy mieszkańcy danego obszaru automatycznie mają prawo uczestniczyć w lokalnej radzie. Obywatele sami inicjują i prowadzą sprawy w radzie, ale mają też zapewniony bezpośredni kontakt z sejmikiem przez dwóch polityków kontaktowych (po jednym z większości rządzącej i opozycji) wyznaczonych przez sejmik do każdej rady.

Oprócz rad obywatelskich utworzono też internetową radę młodzieżową (dla obywateli w wieku 13-24 lat). Jej członkowie mają sami stworzyć zarząd i wybierać pytania, nad którymi chcą głosować lub debatować. Również tutaj wyznaczono polityków oddelegowanych do kontaktu z obywatelami (po dwóch z większości i opozycji).

Urząd gminy Hudiksvall bardzo pozytywnie ocenia efekty projektu. Celem początkowym było ustanowienie trzech rad, w czerwcu 2007 r. ruszyło ich 13 oraz jedna lokalna rada młodzieżowa. Jedyną porażką projektu była wspomniana internetowa rada młodzieżowa. Nie udało się bowiem zaangażować młodych ludzi.

RADY OBYWATELSKIE W GMINIE HUDIKSVALL

Projekt rozpoczął się w lutym 2006 roku serią konsultacji z mieszkańcami dziewięciu miast położonych na terenie gminy. Celem było dostosowanie rad obywatelskich do lokalnych oczekiwań mieszkańców. Uczestnicy konsultacji zapisywali się na liście, aby później otrzymywać informacje o postępach projektu. Opinie uczestników zamieszczano też na stronie internetowej gminy.

Zatrudniono dwóch kierowników projektu, - byli to politycy z sejmiku, każdy z nich został zatrudniony na pół etatu. To pokazywało wagę, jaką gmina przywiązuje do projektu.

Na spotkania zapraszano poprzez ogłoszenia w lokalnej gazecie, plakaty i indywidualne zaproszenia wysyłane do mieszkańców. Na każdym spotkaniu ustalano datę i temat następnego spotkania, a listy uczestników uzupełniano sukcesywnie po każdym spotkaniu (efekt kuli śnieżnej). Jeżeli chodzi o włączenie grup tradycyjnie uważanych za wykluczone (młodzież i imigrantów), aktywnie skontaktowano się z przedstawicielami tych środowisk. Imigranci wyraźnie dali do zrozumienia, że chcą być włączani do zwykłych rad, a nie szczególnie przeznaczonych dla nich, natomiast młodzież wyrażała entuzjazm dla specjalnych platform młodzieżowych.

Na pierwszym spotkaniu zrobiono analizę SWOT, która była dobrym punktem wyjścia do dalszej dyskusji.

Do każdej rady przydzielono dwóch polityków (jeden z opozycji, jeden z większości rządzącej). By uniknąć faworyzowania swojego miejsca zamieszkania i poszerzyć wiedzę polityków na temat całej gminy przydzielano ich do innej części gminy niż ta, w której mieszkali. Rolą polityków było słuchanie i pytanie, a także informowanie w jaki sposób i jakimi kanałami można załatwić sprawę poruszaną na zebraniu rady obywatelskiej.

Jako przykładową kwestię, którą zajmowały się rady, warto wymienić bezpieczeństwo ruchu drogowego czy zagospodarowanie portu.

Oceniając na koniec cały proces uczestnicy jednoznacznie wskazywali, że czynnikiem sprzyjającym było ich zaufanie do gminy (polityków i urzędników). Mówili, że w początkowej fazie duże znaczenie miały indywidualnie wysłane listy, a ich późniejsze zaangażowanie zależało w dużej mierze od efektów poszczególnych spotkań i bieżącego raportowania rezultatów.

Również politycy pozytywnie oceniali swój udział w radach. Dzięki uwagom obywateli dyskusje w sejmikach stały się bardziej ożywione i zaangażowane. Politycy wyrażali jednak potrzebę szkolenia z zakresu metod dialogu obywatelskiego i rozwoju lokalnej demokracji.

Mimo, że projekt się skończył, gmina Hudiksvall zdecydowała się kontynuować prace z radami obywatelskimi. Poinformowano o tym obywateli w broszurze na temat rad, którą wysłano do wszystkich domostw w gminie.

5. ZASTOSOWANIE NARZĘDZI IT W DIALOGU OBYWATELSKIM

Jeden z projektów Związku Gmin i Województw dotyczył zastosowania narzędzi IT w rozwijaniu partycypacji obywatelskiej. Na podstawie *"The Global Information Technology Report 2009-2010"* jasno widać, że Szwecja znajduje się w światowej czołówce stosowania internetu - używa go 87,8% obywateli, a telefony komórkowe są najczęstszym środkiem komunikacji (120 abonamentów na 100 obywateli). W obliczu tych statystyk konieczne staje się dostosowanie metod komunikacji z obywatelami do nowych technik. Nie chodzi tu o zastąpienie tradycyjnych spotkań, materiałów drukowanych, czy innych tradycyjnych metod komunikacji, a raczej o dotarcie do innych grup społecznych niż te, które zazwyczaj stawiają się na takie spotkania. Dlatego Ministerstwo ds. Integracji i Równouprawnienia zleciło SKL zbadanie potencjału narzędzi IT dla partycypacji. W 2007-2009 SKL dostało na ten projekt 3,5 mln koron od rządu. W 2010 roku wydano broszurę podsumowującą projekt pt. "Narzędzia IT na służbie demokracji"²⁰ (publikacja dwuczęściowa "Wyzwania" i "Narzędzia"). Rezultatem projektu był międzynarodowy i narodowy przegląd zastosowania narzędzi IT w lokalnej demokracji i wypracowanie prototypów narzędzi opartych na IT, które obecnie różne gminy i województwa wypróbują w praktyce.

Wypracowane narzędzia to:

PANEL SMS

Jest to portal umożliwiający zadawanie pytań i udzielanie odpowiedzi przez smsy. Obywatele rejestrują się na stronie gminy/województwa, podając swój numer telefonu, podstawowe dane demograficzne oraz interesujące ich tematy. Tym samym zgadzają się na konsultowanie przez smsy. Administrator zadaje pytania, a nadesłane odpowiedzi są zestawiane automatycznie z demograficzną informacją statystyczną, którą później można analizować w programach obliczeniowych. Jedyne koszty to koszty smsa. Doświadczenia międzynarodowe pokazują, że panele smsowe cieszą się dużą frekwencją oraz szybkością odpowiedzi, dlatego stosowane są, gdy potrzeba szybkich odpowiedzi od dużej grupy obywateli. Pytania nie mogą być zbyt skomplikowane, raczej typu: tak/nie, bądź wymagające uhierarchizowania, wyboru konkretnej propozycji, ew. krótszej wypowiedzi (mieszczącej się w wiadomości sms).

Narzędzie jest dostępne darmowo dla gmin i województw i umożliwia adaptację do lokalnych potrzeb. Można też zgłosić się do pośrednika by kupić usługę. <http://smsskl.prod3.imcms.net>

PORTAL DO DIALOGU ZA POMOCĄ DŹWIĘKU, OBRAZU I TEKSTU.

Inspiracją dla utworzenia portalu była m.in. strona 10 Downing Street (starsze klipy dostępne na www.youtube.com/DowningSt, nowsze na www.youtube.com/number10gov). Daje możliwości zarówno szerokiego informowania, jak prowadzenia dialogu za pomocą różnych mediów (video, chat itp.).

Tak jak w przypadku panelu sms, jest to narzędzie darmowe, ale gminy/województwa mogą też wynająć jego obsługę u pośrednika: <http://medborgardialog.prod3.imcms.net/1001>

CZAT NA STRONIE INTERNETOWEJ.

Czat umożliwia komunikację w czasie rzeczywistym. Służy jako uzupełnienie fizycznych spotkań np. do dyskusji o propozycjach i pytaniach na jakiś temat po spotkaniu. Narzędzie jest tak zaprojektowane, że

²⁰

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_2_Verktyg_medborgardialog.aspx

można je zintegrować z innymi stronami, dyskusje zachowywane są w dokumentach tekstowych, które np. potem można opublikować na stronie gminy/województwa. <http://medborgarchat.prod3.imcms.net>.

SYMULATOR BUDŻETOWY /BUDŻET OBYWATELSKI

Jest to portal do obsługi konsultacji dotyczących spraw ekonomicznych, priorytetów i inwestycji. Celem jest informacja o tym, jak są wykorzystywane pieniądze publiczne oraz zwiększenie wiedzy obywateli na temat samego procesu nadawania priorytetów przy dzieleniu budżetu. Inspiracje zaczerpnięto z Hamburga. Dzięki symulatorowi obywatele łatwiej widzą priorytety na różnych poziomach, dzięki czemu łatwiej im zaakceptować zmiany w budżecie. . Narzędzie umożliwia wydzielenie części budżetu, prezentowanie propozycji różnych partii a także szkicowanie równoległych, własnych propozycji budżetu przez obywateli <http://dosf.se/medborgarbudget>

BUDŻET OBYWATELSKI W GMINIE ÖREBRO

W 2010 roku zaproszono uczniów z czterech liceów w Örebro do podejmowania decyzji o części budżetu miasta związanej z płynącą przez nie rzeką Svartån (www.orebro.se/7133.html). Uczniowie mieli zdecydować o tym, w jaki sposób spożytkowane będzie 500 000 koron zarezerwowane na ten cel. Gmina nie narzuciła odgórnie metod wypracowania propozycji, ograniczono tylko liczbę nadesłanych propozycji z każdej szkoły do dwóch. Uczniowie pracowali nad propozycjami w czasie lekcji. W większości szkół po dyskusjach w mniejszych grupach przeprowadzono głosowanie. Na tym etapie w procesie uczestniczyli wydelegowani urzędnicy gminni, by wspierać uczniów merytoryczną wiedzą o kosztach przeprowadzenia propozycji itp. Uczniowie zaproponowali m.in. renowację portu, pieniądze na badania dotyczące oczyszczenia wody w rzece, pomosty drewniane, ścieżkę rowerową wzdłuż rzeki. Wszystkie propozycje zostały przedstawione przez pomysłodawców reszcie uczniów w ratuszu 20 kwietnia 2010 r. Na spotkaniu obecni byli również lokalni politycy. Około 60 uczniów głosowało nad pomysłami. Wygrał pomysł zbudowania drewnianego pomostu przy centralnym parku miejskim. Do lata załatwiono wszystkie formalności i wprowadzono pomysł w życie. To drugi przykład udziału uczniów w planowaniu budżetu gminy Örebro, planowane są kolejne.

OTWARTE FORUM NA TEMAT BUDŻETU W GMINIE VARA

W celu zaangażowania młodzieży w rozwój gminy Vara, organizuje się otwarte fora włączające młodzież gimnazjalną i licealną w proces tworzenia budżetu gminy.²¹

W 2007 roku sejmik zdecydował, że otwarte fora będą przeprowadzane co najmniej raz w roku. Przed uruchomieniem forum wszystkie komisje gminne mogą przedstawić pytania, które mają być przedmiotem dyskusji na forum młodzieżowym. W 2007 roku wszystkie komisje oprócz komisji socjalnej wystosowały od jednego do trzech pytań.

Metoda ta składa się z czterech faz:

²¹ Przykład pochodzi z broszury SKL pt. "Posłuchaj i posłuchaj jeszcze raz. Dialog obywatelski w pięciu gminach" http://brs.skl.se/brsbibl/kata_documents/doc39202_1.pdf

1 Faza wysłuchania. Uczniowie otrzymują informacje od lokalnych polityków i ewentualnie eksperta zewnętrznego. Dowiadują się, jakie metody partycypacji są im dostępne, jak wygląda proces ustalania budżetu oraz które propozycje gmina zostawiła do zdecydowania młodzieży. Ta faza projektu jest otwarta dla wszystkich. Mimo, że gmina nie planowała jej jako obowiązkowego elementu, szkoły wprowadziły obowiązkowy udział uczniów w tym etapie (z obowiązku wyłączeni są uczniowie, którzy odbywają wtedy praktyki). Na jesieni 2007 r. Około 1000 uczniów brało udział w otwartym forum (około 67% wszystkich uczniów gminy), uczestniczyło w nim też siedmiu lokalnych polityków.

2 Faza dyskusji nad przedstawionymi propozycjami z lokalnymi politykami. W tej fazie reprezentanci rady uczniowskiej mogą także poruszać inne tematy. W tej części brało udział 51 reprezentantów rad uczniowskich z trzech szkół, a także sześciu polityków.

3 Faza głosowania. Uczniowie mogą dobrowolnie głosować na zgłoszone propozycje. Głosuje się za pomocą komputerów w czasie szkolnym, ale nie na lekcjach, . W głosowaniu na jesieni 2007 r. brało udział 476 uczniów, czyli około 33% wszystkich uczniów gminy.

4 Rezultat. Wszyscy uczniowie, niezależnie od tego czy brali udział w pierwszej fazie, otrzymują broszurę opisującą rezultat otwartego forum.

Wszystkie fazy odbywają się w budynkach szkolnych.

Przy jednym z forów zapytano głosującą młodzież także o to, co sądzą na temat samej metody. 92% uznało ją za dobrą lub bardzo dobrą, 93% stwierdziło, że należy w przyszłości organizować więcej forów, a 59% nie zgłosiło żadnych zastrzeżeń i uznało, że należy fora kontynuować w dokładnie tej samej formie.

W oparciu o te badania gmina Vara zdecydowała, że od tej pory będzie organizować otwarte fora młodzieżowe dwa razy do roku - jedno na wiosnę i jedno jesienią. Planowane modyfikacje to np. "przetestowanie" pytań skierowanych do forum w radzie szkolnej, by sprawdzić, czy młodzież rozumie pytania.

Z dotychczasowych doświadczeń wynika, że w pierwszej fazie rozstrzygające jest zaangażowanie lokalnych polityków – to, na ile umieją rozmawiać z młodzieżą i ją zainteresować. Kluczowe jest też omówienie konkretnych rezultatów z młodzieżą na następnym forum.

GEOPANEL

Portal jest narzędziem pozwalającym angażować obywateli w proces decyzyjny związany m.in. z polityką przestrzenną i polityką bezpieczeństwa. Służy do zadawania pytań i dawania odpowiedzi na podstawie mapy GIS.. Przy pomocy geopanelu obywatele mogą zaznaczać bezpośrednio na mapie miejsca, trasy i obszary oraz komentarze pisemne. W maju 2010 r. gmina Botkyrka zaprosiła do dialogu na temat bezpieczeństwa przez geopanel. Obywatele mieli zaznaczać, które miejsca uważali za (nie)bezpieczne i dlaczego.

DIALOG O ZAGOSPODAROWANIU PRZESTRZENNYM CENTRALNEGO GUSTAVSBERG

Gmina Värmdö prowadzi prace nad zagospodarowaniem przestrzennym głównej miejscowości gminy – Gustavsberg.²² Obywateli włączono na wczesnym etapie procesu, jeszcze przed wypracowaniem propozycji planu zagospodarowania przestrzennego. Zorganizowano dwa spotkania na ten temat – pierwsze odbyło się 16 kwietnia 2009 roku i dotyczyło tematu „Bariery i możliwości rozwoju”. Po krótkiej prezentacji głównej architekt gminy na temat warunków wyjściowych, obywatele i politycy dyskutowali o możliwościach zintegrowania centrum Gustavsberg z pozostałymi dzielnicami. Rozmawiano o takich kwestiach jak drogi, skały i hałas. Uczestników podzielono na siedem grup dyskusyjnych, którymi kierowali politycy włączeni w projekt (reprezentanci wszystkich partii w sejmiku). Każda grupa przedstawiła listę konkretnych propozycji zagospodarowania przestrzennego (od 2 do 17-tu), które zostały przekazane dalej jako podstawa do dyskusji w grupie projektowej gminy. Od początku było jasne, że dialog ten nie ma charakteru wiążącego.

Drugie spotkanie odbyło się 5 maja 2009 r. i dotyczyło charakteru zabudowy. Również w tym spotkaniu uczestniczyła główna architekt gminy, która jako punkt wyjścia do dyskusji przedstawiła przykłady podobnych projektów zrealizowanych w innych miejscowościach. Tak jak poprzednio, uczestników dialogu podzielono na mniejsze grupy, które wypracowały listę konkretnych propozycji przesłanych następnie grupie projektowej.

E-PETYCJE

Portal umożliwia składanie propozycji lub pomysłów bezpośrednio na stronach gminy/województwa i przedyskutowania ich z innymi obywatelami. Składający propozycję sam lobbuje za swoim pomysłem. Daje to politykom możliwość uczestniczenia w debacie i szybkiego rozeznania, co angażuje obywateli. Narzędzie to angielska wersja e-petycji zaadaptowana do szwedzkich warunków. Malmö to pierwsze miasto w Szwecji, w którym obywatele od 2008 r. mogą składać e-petycje (tzw. inicjatywa Malmö).²³

CHIMP

Jest to narzędzie do śledzenia procesów podejmowania decyzji. Opiera się na przejrzystej i prostej wizualizacji procesów, której można używać w komunikacji z osobami zatrudnionymi w gminie/województwie. (<http://chimp.kalix.se>)

Na podstawie raportu wyszczególniono praktyczne rady skierowane do gmin/województw dotyczące zastosowania narzędzi IT w komunikacji z obywatelami. Gminy/województwa powinny:

- **czytelnie przedstawić politykę i system reprezentacyjny gminy na swojej stronie internetowej**
Musi być jasne kto sprawuje władzę, a kto jest w opozycji, jakie decyzje są podejmowane, a także stanowiska polityków różnych partii pomiędzy wyborami.
- **jasno pokazać obywatelom możliwości kontaktu i wywierania wpływu.**

²² Na stronie gminy można znaleźć opisy różnych etapów procesu
<https://www2.varmdo.se/Resource.phx/plaza/publica/invanare/sbk/hela-gberg/index.htx?aps=invanare>.

²³ http://epetition.malmo.public-i.tv/epetition_core

Już teraz większość gmin i województw daje obywatelom możliwość komunikacji, zgłaszania zażaleń, opinii, propozycji, ale te narzędzia są często porzucane na stronach internetowych. Dobrym przykładem są gminy z Wielkiej Brytanii, które mają wszystkie te narzędzia zebrane pod jedną rubryką 'Have your say' na głównej stronie gminy (np. www.redbridge.gov.uk/cms/the_council/about_redbridge_i/online_community/have_your_say.aspx). W Szwecji takie rozwiązanie zastosowała np. gmina Ale <http://ale.se/webb/polopav.nsf>

W tym kontekście należy też wziąć pod uwagę dostępność informacji zamieszczonych na stronach np. dla mniejszości językowych i osób upośledzonych. Pozytywnym przykładem jest tu gmina Örebro, która na swojej stronie zamieściła informacje w języku migowym i dziewięciu językach obcych (www.orebro.se/2276.html).

Inny przykład ułatwienia dostępności informacji to „strona mówiona” - rozwiązanie zastosowane m.in. przez gminę Norrtälje, gdzie na głos odczytywany jest tekst na stronie (www.norrtalje.se/kommun-och-politik/Talande-Webb).

- **Przedstawić informacje w bardziej przystępny sposób dzięki obrazom i dźwiękom**

Do tej pory najczęściej używa się dokumentów PDF, które są nudne i trudno się otwierają, dlatego lepiej uzupełnić je o łatwiej przyswajalny materiał, np. klipy wideo przy użyciu kanału na youtube.

- **Rozwinąć możliwości dyskusowania pomysłów i propozycji między obywatelami.**

Na podstawie raportu o użyciu narzędzi IT na potrzeby demokracji partycypacyjnej można stwierdzić, że narzędzia IT dają obywatelom swobodę udziału niezależnie od czasu i miejsca, co znacznie zwiększa możliwości dialogu i szybkość odpowiedzi. IT powinno się stosować jako uzupełnienie tradycyjnych form komunikacji, umożliwiając dotarcie do różnych grup społecznych. Doświadczenia z tych gmin i województw szwedzkich, które przodują w użyciu IT, pokazują, że dzięki narzędziom IT uzyskuje się lepszą reprezentację płci i wieku wśród uczestników.

Norweska broszura "Lokalna e-demokracja"²⁴, wydana przez norweskie Ministerstwo ds. Regionalnych we współpracy z Instytutem Badań Społecznych, potwierdza szwedzkie doświadczenia. Dodatkowo podkreśla się wagę dostosowania technologii do specyficznych uwarunkowań lokalnych. Warunkiem powodzenia e-partycypacji jest zakorzenienie tych narzędzi w lokalnych instytucjach. Kierownicy projektu muszą pochodzić z danej społeczności (nawet jeśli eksperci ds. technologii są z zewnątrz). Podobnie jak Szwedzi, również Norwedzy podkreślają trudności w zaangażowaniu młodzieży, o którą gmina/województwo musi konkurować z już istniejącymi popularnymi platformami internetowymi. Kluczem do powodzenia jest w tym przypadku zakorzenienie portali gminnych/wojewódzkich w silnych środowiskach młodzieżowych (szkoła, polityczne organizacje młodzieżowe itp.), a także podłączenie się pod już istniejące platformy dające możliwość kontaktu z politykami/urzędnikami np. przez Facebook, Twitter.

²⁴

www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/Rapporter/veileder_lokalt_edemokrati.pdf

6. WARUNKI UDANEGO/NIEUDANEGO DIALOGU

Oczekiwany efektem dialogu jest zwiększenie zaangażowania społecznego obywateli oraz ich zaufania do systemu demokratycznego. Rozstrzygające jest tu jednak poczucie realnego wpływu - dlatego warto rozpocząć dialog na wczesnym etapie procesu decyzyjnego, osadzić go wyraźnie w procesie decyzyjnym oraz jasno komunikować obywatelom jego wyniki.

UDANY DIALOG

Udany dialog jest uwarunkowany myśleniem w kategoriach "win-win". Obywatele muszą wiedzieć, że będą wysłuchani i że dostaną feedback - informacje o tym, co się dalej stało z ich uwagami w procesie decyzyjnym. Także urzędnicy i lokalni politycy w szwedzkich gminach/województwach muszą widzieć zyski z zaangażowania obywateli. Należy więc wypracować kulturę pro-obywatelską wśród polityków i urzędników. Na podstawie szwedzkich doświadczeń wypracowano następujące rekomendacje:

- dialog musi się odbywać na wczesnym etapie procesu decyzyjnego (zwiększa to zaufanie i poczucie realnego wpływu);
- szczerze zamiary i otwartość ze strony polityków i urzędników – dialog nie może być „przykrywką” dla podjętych już decyzji;
- dialog musi dotyczyć spraw istotnych dla obywateli;
- dialog obywatelski musi być włączony w proces decyzyjny i mieć jasno określone ramy czasowe;
- wyraźnie określone muszą być też cel i warunki dialogu - musi być jasne od początku, że dialog ma funkcje doradcze, że stanowi tylko jedną z podstaw decyzji;
- trzeba aktywnie wyszukiwać różne grupy społeczne;
- ważne są wizualizacje – z doświadczeń wynika bowiem, że obywatele łatwiej przyswajają informacje właśnie w ten sposób (wizualizacje warunków podjęcia decyzji, tego, że decyzje związane są z wyborem pewnych opcji kosztem innych);
- feedback - nawet gdy dane opinie nie są brane od uwagę, trzeba publicznie uargumentować, dlaczego podjęto taką a nie inną decyzję i ustosunkować się do wyrażonych opinii.

NIEUDANY DIALOG

Nieudany dialog często jest efektem zbyt późnego wprowadzenia go do procesu decyzyjnego, albo niejasnego wyznaczenia kwestii, której dialog ma dotyczyć. Uczestnicy dialogu często nie są pewni, czy dialog nie służy tylko do legitymizacji już podjętych decyzji lub do manipulacji uczestnikami tak, aby uzyskać pożądaną odpowiedź. Dlatego prawdziwy dialog musi być związany z możliwością wpływu.

Doświadczenia z przeprowadzonych dialogów w Szwecji pokazują, że uczestnicy często oczekują, iż decyzja pokrywać się będzie z tym, do czego doszli w dialogu, dlatego ważne jest czytelne rozgraniczenie dialogu od decyzji.

W literaturze przedmiotu powszechnie krytykuje się dialog obywatelski, oskarżając go o cementowanie wpływu grup już silnych. Na podstawie doświadczeń szwedzkich można stwierdzić, że da się uniknąć błędów polegającego na tym, że aktywizuje się obywateli już aktywnych, jednocześnie nie próbując dotrzeć do grup wykluczonych. Aby to zrobić, konieczne jest stosowanie różnorodnych metod dialogu

dostosowanych do różnych grup społecznych - np. do młodzieży i ludzi starszych, ponieważ grupy te nie komunikują się nieco inny sposób. Dobre efekty daje też aktywne werbowanie obywateli z grup nieuprzywilejowanych. Korzystna jest również współpraca z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i znaczącymi jednostkami w różnych kręgach (np. pastory, lekarze, piłkarze), które będą pełnić rolę „lokomotywu” dialogu.

ZYSKI Z DIALOGU

Dialog obywatelski wpływa na pogłębienie demokracji o raz zwiększenie efektywności władzy lokalnej.,

W raportach SKL najczęściej pojawiają się następujące **argumenty dotyczące pogłębienia demokracji:**

- szersza partycypacja obywateli zwiększa ich kompetencje odnośnie procesów demokratycznych;
- partycypacja sama w sobie wzmacnia kapitał społeczny w społeczeństwie jako całości, a także u pojedynczych obywateli;
- partycypacja przez dialog obywatelski buduje legitymizację demokratyczną;
- udział w dialogu obywatelskim na wczesnych etapach procesu decyzyjnego zwiększa zaangażowanie i poczucie odpowiedzialności obywatelskiej - nawet ci, którzy nie przeforsowali swojej opcji, poszerzyli swoją wiedzę i rozumienie dla uwarunkowania decyzji, a to zwiększa szanse na jej akceptację;
- ludzka chęć bycia wysłuchanym i respektowanym staje się motorem procesu - rozwija ciekawość i zainteresowanie, które mogą być później skanalizowane w postaci głębszego zaangażowania, np. poprzez aktywność w partiach politycznych;
- dzięki dialogowi spotykają się interesy różnych grup, tworzy się platforma wspólnego rozwiązywania problemów, a także zwiększa się rozumienie dylematów związanych z polityką (np. konieczność wybierania pewnych opcji kosztem innych).

Najczęściej pojawiające się **argumenty dotyczące zwiększenia efektywności:**

- udział w dialogu obywatelskim może zwiększyć szanse na zrozumienie i przeprowadzenie wybranych rozwiązań;
- dzięki dialogowi obywatele lepiej rozumieją specyfikę działania lokalnych jednostek administracyjnych;
- systematycznie przeprowadzany dialog obywatelski umożliwia lepsze dopasowanie usług oferowanych przez gminy do potrzeb obywateli - dzięki niemu można lepiej nadążyć za zmieniającymi się zapotrzebowaniami społecznymi;
- większa partycypacja daje większą legitymizację dla podejmowanych decyzji;
- większa partycypacja oznacza większą przejrzystość i wiedzę o działaniach gminy.
- większa przejrzystość prowadzi do ulepszenia usług oferowanych przez gminy i województwa.

Podsumowanie kluczowych argumentów pojawiających się w szwedzkiej debacie o zyskach płynących z dialogu obywatelskiego.

Wzmocnienie demokracji	Zwiększenie efektywności
Poszerzenie kompetencji obywateli	Zrozumienie konieczności wyboru priorytetów
Legitymizacja procesów	Poszerzenie wiedzy o zakresie odpowiedzialności polityków
Zwiększenie poczucia odpowiedzialności	Poszerzenie wiedzy o władzy lokalnej
Wspólne rozwiązywanie problemów/zadań	Przejrzystość procesów decyzyjnych
Wzmocnienie kapitału społecznego	Polepszenie jakości oferowanych usług

7. GARŚĆ PODSUMOWUJĄCYCH UWAG

- Głównym koordynatorem i inspiratorem dialogu obywatelskiego w Szwecji jest Związek Gmin i Województw Szwedzkich (SKL).
- Podstawową metodą szerzenia wiedzy na temat dialogu i samej idei dialogu są organizowane przez SKL sieci współpracy. To one są platformą wymiany doświadczeń i dobrych praktyk, wspierają gminy w wypracowaniu systemu dialogu obywatelskiego oraz dają możliwość wypróbowania różnych metod w praktyce.
- W Szwecji nie ma uregulowań ogólnych (prawnych lub innych) na temat dialogu obywatelskiego. Tłumaczy się to silną autonomią lokalnych jednostek administracyjnych. Idea dialogu jest jednak coraz bardziej popularna.
- Od lat 80-tych, kiedy zaczęto wprowadzać różne innowacje demokratyczne w gminach i województwach, stopniowo poszerzano skalę partycypacji obywateli. Ostatnie kilka lat to okres wprowadzania dialogu jako systematycznego elementu procesu podejmowania decyzji.
- W celu usystematyzowania roli partycypacji obywatelskiej wiele gmin wypracowało lokalne zasady dialogu obywatelskiego.
- Aktualnie SKL razem z gminami uczestniczącymi w różnych sieciach współpracy skupia się na wypracowaniu metod ewaluacji dialogu obywatelskiego.
- Bieżącym zadaniem jest też rozwinięcie systematycznych szkoleń dla urzędników i polityków lokalnych. Do tej pory SKL prowadziło jedynie elementy szkoleniowe na swoich seminariach, konferencjach i w ramach sieci współpracy. Wiele gmin korzystało z różnych prywatnych firm konsultacyjnych. Na początku 2011 roku SKL planuje uruchomić serię kompleksowych szkoleń.

8. ŹRÓDŁA INFORMACJI

Strona internetowa Związku Gmin i Województw Szwedzkich <http://www.skl.se/web/Hem.aspx> (angielska niepełna wersja <http://english.skl.se/web/english.aspx>)

Lista publikacji Związku Gmin i Województw Szwedzkich http://www.skl.se/web/Publikationer_Medborgardialog.aspx

Lista sieci współpracy koordynowanych przez SKL z dalszymi linkami do ich publikacji, raportów ze spotkań i klipów wideo <http://www.skl.se/web/Natverk.aspx>

Kalendarium spotkań wszystkich sieci współpracy koordynowanych przez SKL w 2010 r. <http://www.skl.se/web/Kalendarium.aspx>

Broszura Związku Gmin i Województw Szwedzkich pt. "11 myśli o dialogu obywatelskim" http://brs.skl.se/brsbibl/kata_documents/doc39416_1.pdf

Broszura Związku Gmin i Województw Szwedzkich pt. "Posłuchaj i posłuchaj jeszcze raz. Dialog obywatelski w pięciu gminach" http://brs.skl.se/brsbibl/kata_documents/doc39202_1.pdf

Broszura SKL pt. "E-panel w dialogu obywatelskim" http://brs.skl.se/brsbibl/kata_documents/doc39800_1.pdf

Broszura Związku Gmin i Województw Szwedzkich pt. "Narzędzia IT na służbie demokracji – Wyzwania" http://www.skl.se/web/IT-verktyg_i_demokratins_tjanst_Del_1_Utmaningar.aspx

Broszura Związku Gmin i Województw Szwedzkich pt. "Narzędzia IT na służbie demokracji – Narzędzia dialogu obywatelskiego" http://www.skl.se/web/IT-verktyg_i_demokratins_tjanst_Del_2_Verktyg_medborgardialog.aspx

Rządowy oficjalny raport na temat stanu i wyzwań wobec demokracji w Szwecji <http://www.sweden.gov.se/sb/d/3808/a/22272>

Raport Centralnego Biura Statystycznego Szwecji pt. "Baza danych o demokracji 1998-2008" <http://www.demokrati.scb.se/document/Demokratidatabasen%201998-2008.pdf>

Broszura pt. "Lokalna e-demokracja", wydana przez norweskie Ministerstwo ds. Regionalnych we współpracy z Institute for Social Research http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/Rapporter/veileder_lokalt_edemokrati.pdf

Przykład budżetu obywatelskiego opisany na stronie gminy Örebro <http://www.orebro.se/7133.html>

Przykład włączania obywateli w plany zagospodarowania przestrzennego z gminy Värmdö <https://www2.varmdo.se/Resource.phx/plaza/publica/invanare/sbk/hela-gberg/index.htx?aps=invanare>

Podręcznik partycypacji gminy Huddinge http://www.huddinge.se/upload/OmKommunen/hallbar_samhallsutveckling/omradesutveckling/Dokument/Handbok_delaktighet_low.pdf

Kodeks zasad kierujący użyciem dialogu obywatelskiego w mieście Malmö <http://www.malmo.se/Kommun--politik/Politik-paverka/Paverka/Medborgardialog.html>

Kodeks zasad kierujący użyciem dialogu obywatelskiego w duńskiej gminie Århus <http://www.aarhuskommune.dk/~media/Dokumenter/Teknik-og-Miljoe/Ledelsessekretariatet/Modellen-for-borgerinddragelse/Aarhusmodel-for-borgerinddragelse.ash>