

INNOWACJE DELIBERATYWNE

Inspiracje dla praktyków
i teoretyków

redakcja
Joanna Podgórska-Rykała
Paulina Pospieszna

INNOWACJE DELIBERATYWNE

INNOWACJE DELIBERATYWNE

Inspiracje dla praktyków
i teoretyków

redakcja
Joanna Podgórska-Rykała
Paulina Pospieszna



| C.H. BECK

Recenzja naukowa: dr Dorota Stasiak, Research Institute for Sustainability,
Poczdám

Projekt okładki i stron tytułowych: Anna Gogolewska

Redakcja: Anna Gnioska

Korekta: Irena Kanciała-Biśta

Ilustracja na okładce: IR Stone/Shutterstock

Publikacja powstała w związku z realizacją projektu „Building Bridges – Civic Capital in Local Communities”, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach programu CERV („Obywatele, Równość, Prawa i Wartości”) oraz w związku z realizacją projektu badawczego o nr UMO-2021/42/E/HS5/00155 finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki.



© Wydawnictwo C.H.Beck 2024
Wydawnictwo C.H.Beck Sp. z o.o.
ul. Bonifraterska 17, 00-203 Warszawa

Skład i łamanie: PanDawer
Druk i oprawa: P.W.P. Interdruk, Warszawa

ISBN 978-83-8356-786-0
ISBN ebook 978-83-8356-787-7

Spis treści

Wstęp	1
Rozdział I. Demokracja bezpośrednia i deliberatywna: analiza porównawcza idei, instytucji, rozwiązań formalnoprawnych oraz praktyki (<i>Maria Marczevska-Rytko</i>)	9
Rozdział II. Konstytucyjne umocowanie partycypacji obywatelskiej w Polsce (<i>Wojciech Firek</i>)	31
Rozdział III. Panel obywatelski jako narzędzie współtworzenia prawa. Doświadczenia europejskie i lekcje dla Polski (<i>Adela Gąsiorowska</i>)	49
Rozdział IV. Postrzeganie innowacji demokratycznych: badanie opinii publicznej na temat minipublik w Polsce (<i>Paulina Pospieszna</i>)	69
Rozdział V. Innowacyjne konsultacje społeczne? Współpraca uczelni z urzędem miasta przy zaangażowaniu młodych ludzi w procesy konsultacji społecznych (<i>Weronika Kędzia</i>)	89

Rozdział VI.	
Aktywizm obywatelski Polaków i jego potencjał. Wnioski z badań ankietowych i fokusowych	
<i>(Dorota Pietrzyk-Reeves)</i>	105
Rozdział VII.	
Stabilizacja czy marazm? Wpływ przepisów ustawowych na budżet obywatelski w Polsce	
<i>(Borys Martela)</i>	125
Rozdział VIII.	
Panele obywatelskie w ocenie decydentów. Dowody z polskich miast	
<i>(Joanna Podgórska-Rykała)</i>	145
Rozdział IX.	
Mniej, czyli więcej? Innowacje deliberacyjne w miejskich konsultacjach społecznych	
<i>(Wojciech Ufel)</i>	167
Rozdział X.	
Narady lokalne jako wsparcie złożonych procesów deliberatywnych na poziomie kraju	
<i>(Maria Jagaciak)</i>	185
Rozdział XI.	
Adaptacyjność metod deliberatywnych konsultacji na przykładzie sondażu deliberatywnego	
<i>(Anna Przybylska)</i>	197
Rozdział XII.	
Wypracowywanie rekomendacji w panelach obywatelskich w Polsce. Porównanie dwóch przypadków paneli klimatycznych	
<i>(Magni Szymaniak-Arnesen)</i>	215
Rozdział XIII.	
Rola ekspertów i wiedzy eksperckiej w innowacjach demokratycznych	
<i>(Janusz Grygieńć)</i>	235
Rozdział XIV.	
Innowacje demokratyczne w systemie deliberatywnym. Synteza stanu wiedzy i praktyki w Polsce	
<i>(Michał Zabdyr-Jamróż)</i>	251

Wstęp

Oddajemy w Państwa ręce publikację na temat innowacji deliberatywnych wierząc, że będzie ona wartościowym zbiorem refleksji i informacji na temat nowych form angażowania obywateli w procesy decyzyjne, które odpowiadają na współczesne wyzwania. W jej opracowaniu wzięli udział zarówno badacze, jak i praktycy i choć udział tych pierwszych jest zdecydowanie większy, to mamy nadzieję, że ten wspólny projekt będzie początkiem zacieśniającej się współpracy pomiędzy akademikami a praktykami. Jesteśmy przekonane, że te dwie strony mogą się od siebie wiele nauczyć, budować wiedzę, rozwijać najlepsze praktyki i tworzyć dobro wspólne dla społeczności lokalnej, obywateli – po prostu dla nas wszystkich.

W polskim prawie i praktyce społecznej istnieje wiele ugruntowanych narzędzi partycypacyjnych. Z niektórych korzysta się stale, wręcz rutynowo, a z innych tylko wyjątkowo, doraźnie. Zależy to od wielu czynników, ale przede wszystkim od woli decydentów, praktyków oraz samych mieszkańców. Do najbardziej znanych instrumentów zaangażowania obywatelskiego w gminach należą narzędzia zapewniające mieszkańcom dostęp do informacji publicznych. Wyróżniają się również instrumenty konsultacyjne, takie jak konsultacje społeczne i różne kolegialne podmioty doradcze, na przykład rady działalności pożytku publicznego, rady seniorów czy rady młodzieżowe. Ponadto istnieją instrumenty inicjatywno-kooperacyjne, takie jak inicjatywa lokalna, możliwość wniesienia petycji, skargi czy wniosku, a w gminach wiejskich dużą rolę odgrywa fundusz sołecki.

Przedmiotem zainteresowania naszej książki nie są jednak te powszechnie znane, standardowo stosowane, zinstytucjonalizowane i sformalizowane instrumenty wykorzystywane w polskich gminach, lecz innowacyjne, eksperymentalne instrumenty demokratyczne o charakterze deliberatywnym. Popularność tych drugich znacząco rośnie, dlatego wymagają wzmożonej uwagi zarówno badaczy, praktyków, jak i decydentów.

Właściwie nikt już nie zadaje sobie pytania, czy należy włączać obywateli w procesy decyzyjne. Wiadomo, że korzyści z tego płynące są znaczące: lepsze rozpoznanie potrzeb i oczekiwań społecznych, większa legitymizacja decyzji czy też skuteczne wzmocnienie transparentności procesów decyzyjnych. Pozostaje tylko pytanie, jak efektywnie to robić? Może zbyt duża formalizacja partycypacji wcale nie sprzyja społecznemu zaangażowaniu? Może to włączanie odbywa się niechętnie, bez przekonania, a nawet z poczucia obowiązku? Może w imieniu zwykłych i niezrzeszonych nigdzie mieszkańców zbyt często występują organizacje pozarządowe, angażujące tylko tych, którzy zazwyczaj i tak uczestniczą w sprawach lokalnych? Z drugiej strony, trudno zaprzeczyć, że wzmocnieniu partycypacji sprzyja jej transparentna regulacja prawna i testowanie dobrych praktyk, a organizacje pozarządowe są tymi podmiotami, które często wychodzą z propozycją eksperymentowania i tworzenia nowych form partycypacji, i to im na ogół zawdzięczamy bieżący przyływ dobrych praktyk np. z zagranicy. Problematyka partycypacji jest niezwykle wrażliwa i wielowątkowa, dlatego obszar ten jest niewątpliwie jednym z ważniejszych elementów teorii i praktyki demokratycznej.

W Polsce włączenie obywateli w procesy decyzyjne nie mogłoby odbywać się bez wyeksponowania wiodącej roli samorządu terytorialnego, który w myśl zasady subsydiarności jest fundamentem lokalnej demokracji i zarządzania, a także sprawia, że decyzje są podejmowane dla i z udziałem obywateli, aby możliwie najlepiej odzwierciedlały ich potrzeby i oczekiwania. Również polskie organizacje społeczeństwa obywatelskiego nie wyobrażają sobie działań na rzecz dobra wspólnego bez współpracy z samorządem i *vice versa*. Dzięki wspólnemu dążeniu do najowocniejszej współpracy pomiędzy organizacjami a samorządem powstają innowacje demokratyczne, będące przedmiotem badań naszej monografii.

Czym są innowacje demokratyczne?

Innowacje demokratyczne to proces włączania obywateli w sprawy publiczne za pomocą nowych demokratycznych narzędzi i eksperymentalnych procesów. Innowacje te mają na celu zwiększenie bezpośredniego uczestnictwa obywateli w podejmowaniu decyzji publicznych, przesuwać granice tradycyjnych metod współzrządzenia oraz testując nowe sposoby współtworzenia i rozwoju polityk publicznych, uczestnictwa zwykłych ludzi i wdrażania nieprzypadkowych rozwiązań. Zwolennicy innowacji demokratycznych promują rozwiązania oparte na partycypacji, wierząc w obywateli i w znaczącą interakcję między systemem politycznym a obywatelami (Elstub, Escobar 2019; Smith 2009). Do upowszechnienia innowacyjnych instrumentów uczestnictwa przyczyniły się organizacje międzynarodowe, takie jak OECD, Rada Europy czy UE. Wskazują one na nowatorski charakter i otwartość na zmiany, jednocześnie promując pro-

fesjonalizację i instytucjonalizację tych procesów. Przykładem innowacji demokratycznej jest budżet obywatelski, który – choć w Polsce jest już dobrze znanym narzędziem – wciąż może być usprawniany i wykorzystywany na zróżnicowaną skalę, na przykład w wersji mikro w szkołach. Katalog tych mechanizmów nie jest zamknięty. Wręcz przeciwnie, stale pojawiają się nowe rozwiązania. Nawet mocno utrwalone już w polskiej przestrzeni lokalnej konsultacje społeczne mogą być innowacyjne i na bieżąco wzbogacane o świeże pomysły i modyfikacje. Dynamika zmian i rozwój nowych form zaangażowania obywateli sprawiają, że narzędzia partycypacyjne podlegają ciągłej ewolucji, zmieniają się, przekształcają i rozwijają, by możliwie najlepiej pasować do szybko zmieniających się kontekstów społecznych i politycznych.

Niektóre innowacyjne instrumenty zakładają, że uczestnictwo w życiu publicznym i działania na rzecz dobra wspólnego wymagają przygotowania oraz odpowiedniej wiedzy i edukacji, aby obywatele mogli dyskutować i podejmować świadome decyzje. W ten sposób pojawiła się nowa podgrupa narzędzi w ramach innowacji demokratycznych, które można nazwać innowacjami deliberatywnymi. To właśnie tym innowacjom poświęcamy najwięcej uwagi w tym opracowaniu. Kładą one nacisk na udział wysokiej jakości, a nie udział jakikolwiek. Zakorzenione są w koncepcji demokracji deliberatywnej, która zakłada zaangażowanie obywateli w debatę, gdzie kluczowa jest racjonalna argumentacja, wzajemne przekonywanie się uczestników oraz rzeczowa dyskusja, mogąca w konsekwencji doprowadzić do zmiany pierwotnych stanowisk osób deliberujących (Habermas 1984; Fishkin 1995).

Fundamentalne zasady demokracji deliberatywnej obejmują:

- 1) bazowanie na wiedzy i rzetelnych informacjach,
- 2) odwoływanie się do argumentów,
- 3) uwzględnianie stanowisk innych osób,
- 4) równość,
- 5) inkluzywny charakter dyskusji oraz
- 6) konsensus jako sposób podejmowania decyzji (Curato i in. 2017; Dryzek 2010; Dryzek i in. 2019; Gutman, Thompson 2004; Niemeyer 2014; Parkinson, Mansbridge 2012; Smith, Wales 1999).

Aby obywatele mogli angażować się w znaczące, świadome i inkluzywne dyskusje na temat spraw publicznych, muszą wcześniej otrzymać odpowiednią dawkę wiedzy – edukacja jest warunkiem koniecznym do prowadzenia efektywnej debaty publicznej. Co więcej, koncepcja demokracji deliberatywnej zakłada wybór uczestników deliberacji przez losowanie. Prowadzi tym samym do powstania tzw. upoważnionej reprezentacji. Tak wyłonione minipubliki (ang. *mini-publics*) pod względem przyjętych kryteriów demograficznych mają odzwierciedlać społeczność, w której sprawie lub imieniu podejmują decyzje i której te decyzje mają dotyczyć (Fishkin 2018; Gastil, Wright 2018; Warren, Pearse 2008).

Choć minipubliki mają sporo wspólnych cech, to pojęciem tym określamy zbiorczo szeroką grupę innowacji, która wewnętrznie jest silnie zróżnicowana. Do tej kategorii zaliczają się między innymi panele obywatelskie (ang. *citizens' assemblies*), ławy obywatelskie (ang. *citizens' juries*), komórki planistyczne (ang. *planning cells*), konferencje konsensu (ang. *consensus conferences*) oraz sondaże deliberatywne (ang. *deliberative polling*). Wiele z tych narzędzi powstało w wyniku działań praktyków i aktywistów społecznych, jednak, szczególnie za granicą, część instrumentów uczestnictwa została opracowana przez środowiska naukowe, np. sondaże deliberatywne czy komórki planistyczne.

Warto podkreślić, że choć cechą wspólną różnych form zaliczanych do minipublik jest na ogół wybór uczestników w trybie losowania, są także instrumenty deliberatywne, które nie zawierają elementu losowania, np. narady obywatelskie i inne narzędzia deliberatywne przyjęte w Polsce, gdzie istnieje możliwość samodzielnego zgłoszenia chęci swojego uczestnictwa. Bez względu na sposób doboru, cechą wspólną innowacji deliberatywnych w Polsce jest ich charakter konsultacyjno-doradczy. Sięgają po nie władze lokalne, zaś w innych krajach świata także regionalne bądź centralne.

Innowacje deliberatywne zyskują popularność przede wszystkim w państwach Europy Zachodniej, Stanach Zjednoczonych, Australii, Kanadzie, a także coraz częściej w państwach Europy Środkowo-Wschodniej. Władze wszystkich szczebli sięgają po nie, aby wspomóc się w podejmowaniu decyzji, które są trudne, mają charakter sporny, są kontrowersyjne lub po prostu wymagają szczególnej legitymizacji. Innowacje deliberatywne służą więc konsultowaniu i opiniowaniu decyzji władz, na ogół nie przyznając samej władzy zaangażowanym obywatelom. Dlatego zwykle mają charakter uzupełniający i wzmacniający, a w niektórych przypadkach mogą zastępować inne, bardziej tradycyjne instrumenty, np. demokracji bezpośredniej.

Publikacja, którą oddajemy w Państwa ręce, jest zbiorem rozważań 14 autorek i autorów, pochodzących z różnych części Polski, z których niektórzy pracują na uczelniach wyższych, a inni w organizacjach społecznych. Jedni są na początku swojej kariery zawodowej, a inni mają za sobą wiele lat pracy badawczej i społecznej. Taki dobór składu autorskiego był zamierzony. Tym, co nas łączy, jest pasja i wiara w innowacje demokratyczne. Choć poszczególne rozdziały nie układają się w spiralny ciąg, to mocno korespondują ze sobą, uzupełniają się i tworzą rzeczywistą całość.

Maria Marczevska-Rytko omawia relacje pomiędzy instytucjami demokracji bezpośredniej a nowymi formami demokracji deliberatywnej. **Wojciech Firek** zastanawia się zaś, czy polskie rozwiązania prawne i konstytucyjne pozwalają w pełni urzeczywistnić ideały demokracji deliberatywnej. Teksty te otwierają naszą książkę, gdyż mamy świadomość, że demokracja deliberatywna nie ma wystarczającego potencjału, aby zastąpić dominujący współcześnie model przedstawicielski, przynajmniej nie w krótkim okresie. Ma raczej cha-

rakter komplementarny, mogąc stanowić uzupełnienie demokracji przedstawicielskiej, a także towarzyszących jej elementów demokracji bezpośredniej. Jako taka wciąż może mieć uzdrawiający wpływ na demokrację.

Aby to się jednak stało, należy dążyć do większej instytucjonalizacji narzędzi demokracji deliberatywnej, o czym pisze **Adela Gąsiorowska**. Jak zauważa, tworzenie instytucji może być wynikiem przyjęcia przepisów prawa czy odgórnych regulacji, ale może mieć również charakter nieformalny i być rezultatem obowiązujących norm społecznych czy kulturowych, a także powielanych wzorców i praktyk działania. Należy również zastanowić się, czy wraz z tworzeniem nowych instrumentów udziału w życiu publicznym obywatele będą chcieli angażować się w rozwój tych narzędzi oraz w jakich formach. Interesujących danych na ten temat dostarcza tekst **Pauliny Pospiesznej**. W rozdziale **Weroniki Kędzi** znajdziemy natomiast opinie młodych ludzi na temat angażowania się w innowacyjne procesy konsultacyjne. Refleksje te są niezwykle ważne, gdyż zakłada się, że obywatele chcą aktywnie uczestniczyć w życiu publicznym, ale potrzebują narzędzi, które im to umożliwią. Wątek ten kontynuuje w swoim tekście **Dorota Pietrzyk-Reeves** wskazując, że innowacyjne instrumenty zaangażowania obywatelskiego nie powinny być utożsamiane wyłącznie z aktywnością obywatelską w organizacjach pozarządowych. Niemniej, bez dobrego rozpoznania aktywności obywateli, form i przyczyn ich angażowania nie będziemy mieć pełnego obrazu ich potrzeb i oczekiwań związanych z partycypacją w życiu publicznym. Czy więc są potrzebne i w jaki sposób są wykorzystywane różnorodne narzędzia partycypacyjne? Co się dzieje, kiedy są odgórnie narzucane? Zastanawia się nad tym **Borys Matela** w rozdziale poświęconym losowi budżetu obywatelskiego w Polsce.

Istotnym problemem jest dopasowanie narzędzi partycypacyjnych do lokalnych warunków. Ważne jest, aby miały one oparcie i spotkały się z aprobatą wśród tych, którzy chcą z nich korzystać. Szczególnego znaczenia to dopasowanie nabiera w sytuacji, gdy trzeba rozstrzygnąć problemy sporne lub kontrowersyjne. Jeśli decydenci nie chcą lub nie są w stanie samodzielnie podjąć jakiejś decyzji, bo np. nie dysponują adekwatnymi kanałami zbierania danych na temat potrzeb obywateli, wówczas ważne jest posiadanie w swoim arsenale katalogu zróżnicowanych narzędzi, które im to umożliwią. Dlatego **Joanna Podgórska-Rykała** dzieli się wynikami badań na temat tego, jak decydenci postrzegają innowacje deliberatywne. Sprawdza, czy instrumenty te cieszą się zaufaniem władz lokalnych i czy mają szansę na ich akceptację. To od decydentów w dużej mierze zależy przyszłość i powodzenie tych narzędzi, w tym praktyka ich stosowania.

Kontynuując wątek paneli obywatelskich, **Wojciech Ufel** podejmuje temat ich potencjału adaptacyjnego analizując, czy i jak mogą zostać dopasowane do lokalnego kontekstu oraz zastanawia się, czy mniejsze formy, takie jak narady obywatelskie, nie będą bardziej niż panele wskazane na szczeblu

gminnym? Podążając tym śladem **Maria Jagaciak** patrząc swoim praktycznym okiem, przedstawia szanse i zagrożenia, a także mocne i słabe strony porad lokalnych oraz wyjaśnia, jak mogą być wykorzystane do podejmowania decyzji na szczeblu krajowym. Podobnie, **Anna Przybylska** pisze o adaptacji do polskich warunków narzędzia wypracowanego i opatentowanego przez amerykańskiego badacza Jamesa Fishkina, omawiając nie tylko jego praktyczne zastosowanie w Polsce w przeszłości, ale także zastanawiając się, jak jego pewne cechy w zmodyfikowanej formie mogą być dalej wykorzystywane w gminach? Autorka dowodzi, że innowacje demokratyczne są mechanizmami reaktywnymi, czyli pozwalają decydentom reagować na sygnały płynące od obywateli.

Kontekstualny charakter innowacyjnych instrumentów sprawia jednak, że mogą przynosić różne wyniki, o czym traktuje rozdział **Magni Szymaniak-Arnesen** podkreślając, że zapewnienie wysokiej jakości i rzetelności procesu są kluczowe dla jego powodzenia. Nie bez znaczenia jest też udział i wpływ ekspertów, dlatego **Janusz Grygień** w swoim tekście skupia się na roli odgrywanej przez ekspertów i wiedzy eksperckiej w procesach innowacji demokratycznych. Wskazuje na główne kontrowersje związane z włączaniem ekspertów w procedury demokratyczne oraz wątpliwości i zagrożenia nieodłączne w komunikacji między ekspertami i zwykłymi obywatelami.

W ostatnim rozdziale **Michał Zabdyr-Jamróż** dokonuje syntezy wiedzy zaprezentowanej w pozostałych tekstach niniejszego zbioru, opierając się m.in. na schemacie trzech wkładów deliberacji, obejmujących: wiedzę ekspercką, interesy własne i emocje.

Każdy z rozdziałów naszej monografii zawiera przegląd literatury, przykłady zastosowania omawianych narzędzi w polskim kontekście, autorskie refleksje oraz praktyczne podsumowanie w formie tzw. *Key Takeaways*. Dzięki celowemu doborowi tematów, a także przyjętej przez nas spójnej strukturze wszystkich rozdziałów, poszczególne części łączą się w całość, która – mamy nadzieję – w pełni oddaje stan badań i praktyki demokracji deliberatywnej w polskich warunkach. Wierzymy, że lektura tej książki nie tylko wyposaży Państwa w wartościową wiedzę, ale także zainspiruje do wprowadzania kolejnych innowacyjnych rozwiązań w praktyce. Jesteśmy przy tym przekonane, że zebrane tu dane i analizy przyczynią się do budowy bardziej zaangażowanego i świadomego społeczeństwa obywatelskiego. Jeśli zaś chodzi o badaczy, mamy nadzieję, że przedstawione przez nas przykłady staną się przyczynkiem do dalszych badań nad innowacjami demokratycznymi w Polsce.

Życzymy Państwu przyjemnej lektury oraz inspiracji do badania i stosowania omawianych narzędzi deliberacyjnych.

Redaktorki

- Curato N., Dryzek J.S., Ercan S.A., Hendriks C.M., Niemeyer S. (2017). Twelve key findings in deliberative democracy research. *Daedalus*, 146(3), 28–38.
- Dryzek J.S. (2010). Rhetoric in democracy: A systemic appreciation. *Political theory*, 38(3), 319–339.
- Dryzek J.S., Bächtiger A., Chambers S., Cohen J., Druckman J.N., Felicetti A., Warren M.E. (2019). The crisis of democracy and the science of deliberation. *Science*, 363(6432), 1144–1146.
- Elstub S., Escobar O. (2019). Defining and typologising democratic innovations. *Handbook of democratic innovation and governance*, 11–31.
- Fishkin J. (1995). Bringing deliberation to democracy: The British experiment. *The Good Society*, 5(3), 45–49.
- Fishkin J.S. (2018). *Democracy when the people are thinking: Revitalizing our politics through public deliberation*. Oxford University Press.
- Gastil J., Wright E.O. Legislature by lot: Envisioning sortition within a bicameral system. *Politics & Society* 46, no. 3 (2018): 303–330.
- Gutmann A., Thompson D.F. (2004). *Why deliberative democracy?*. Princeton University Press.
- Habermas J. (1984). *The Theory of Communicative Action*. Boston: Beacon Press.
- Niemeyer S. (2014). Scaling up deliberation to mass publics: Harnessing mini-publics in a deliberative system. Setälä M. *Deliberative mini-publics: Involving citizens in the democratic process*, 177–202. Ecpr Press.
- Parkinson J., Mansbridge J. (red.) (2012). *Deliberative systems: Deliberative democracy at the large scale*. Cambridge University Press.
- Smith G. (2009). *Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation*. Cambridge University Press.
- Smith G., Wales C. (1999). The theory and practice of citizens' juries. *Policy & Politics*, 27(3), 295–308.
- Warren M.E., Pearse H. (2008). *Designing deliberative democracy: The British Columbia citizens' assembly*. Cambridge University Press.

prof. dr hab. Maria Marczevska-Rytka
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
maria.marczevska-rytka@mail.umcs.pl
ORCID: 0000-0002-4006-0476

Rozdział I.

Demokracja bezpośrednia i deliberatywna: analiza porównawcza idei, instytucji, rozwiązań formalnoprawnych oraz praktyki

Abstrakt:

Rozdział koncentruje się na dwóch rodzajach demokracji: bezpośredniej i deliberatywnej. Analiza porównawcza jest prowadzona w takich wymiarach dociekań badawczych, jak: idee, instytucje, rozwiązania formalnoprawne oraz praktyka. W wymiarze idei wskazuje się na odmiennosć istoty i założeń obu rodzajów demokracji. W wymiarze instytucjonalnym analizowane są instytucje demokracji bezpośredniej i deliberatywnej, zarówno historyczne, jak i współczesne, o charakterze obligatoryjnym i konsultacyjnym. W wymiarze formalnoprawnym analizowane są wybrane przykłady rozwiązań prawnych zarówno na poziomie konstytucji, jak i na poziomie niższych aktów prawnych. W wymiarze praktycznym wskazuje się na głębokie zróżnicowanie pod względem doświadczeń w zastosowaniu rozwiązań charakterystycznych dla demokracji bezpośredniej i deliberatywnej. Omawiane są także problemy i ograniczenia w stosowaniu obu rodzajów demokracji.

Słowa klucze:

demokracja bezpośrednia, demokracja deliberatywna, deliberacja, referendum, inicjatywa ludowa, panele obywatelskie

1. Wprowadzenie

Współcześnie funkcjonujące pojęcie demokracji obejmuje wiele różnych zjawisk, procesów i narzędzi związanych z uczestnictwem obywateli w procesie podejmowania decyzji (Cunningham 2002; Held 2010). W rozdziale skoncentrowano uwagę na porównaniu dwóch rodzajów demokracji: bezpośredniej i deliberatywnej, jako tych, które mają/miałyby wspomóc demokrację przedstawicielską. Sformułowano kilka pytań badawczych: jakie idee legły u podłoża demokracji bezpośredniej i demokracji deliberatywnej, jakie instytucje są charakterystyczne dla obu rodzajów demokracji, jakie rozwiązania formalnoprawne stanowią podstawę funkcjonowania obu rodzajów demokracji, jak wygląda praktyka funkcjonowania demokracji bezpośredniej i demokracji deliberatywnej.

W procesie badawczym wykorzystano: źródła pierwotne w postaci aktów prawnych i dokumentów oraz źródła wtórne w postaci opracowań naukowych i publicystycznych.

Zastosowano metodę analizy aktów prawnych i dokumentów, krytyczną analizę dyskursu naukowego, analizę kontekstualną oraz metodę komparatywną. Struktura tekstu obejmuje cztery podrozdziały:

- Idee demokracji bezpośredniej i deliberatywnej,
- Instytucje/procedury demokracji bezpośredniej i deliberatywnej,
- Rozwiązania formalnoprawne charakterystyczne dla demokracji bezpośredniej i deliberatywnej,
- Demokracja bezpośrednia i deliberatywna w praktyce.

2. Idee demokracji bezpośredniej i deliberatywnej

Idea demokracji bezpośredniej sięga wstecz do wizji ateńskiej *polis* jako ustroju otwartej szansy dla każdego obywatela (Marczewska-Rytko 2010; 2016). Formuła państwa-miasta stanowiła naturalne pole działalności obywateli. Perykles wymienił trzy zasady stanowiące o specyfice tego modelu demokracji:

- 1) wolność (*eleutheria*),
- 2) równość wobec prawa (*isonomia*) oraz
- 3) prawo do wypowiedzi (*isegoria*).

Wolność oznaczała możliwość życia i działania według własnych upodobań i swobodnego wyboru w granicach przyjętych rozwiązań prawnych. Stanowiła przeciwieństwo niewoli i autokracji. Wszyscy obywatele pozostawali równi wobec prawa, równi w jego stanowieniu i realizacji. W praktyce zasada pełnego udziału obywateli we władzy stanowiła ideał, ku któremu zmierzano. Obywatele mogli, przynajmniej teoretycznie, wiązać nadzieje z piastowaniem różnych urzędów w *polis* oraz podległości prawom, które sami ustanowili

i które mogli zmieniać. W swoich założeniach demokracja antyczna stanowiła system powszechnego uczestnictwa i wypowiedzi w sprawach państwowych. Wszelką obojętność wykazywaną w tym względzie oceniano bardzo krytycznie (Marczewska-Rytko 2001).

Idea demokracji bezpośredniej pojawiła się między innymi w wizjach Jana Jakuba Rousseau, a także w okresie rewolucji francuskiej. Jej rzecznicy nie byli jednak w stanie urzeczywistnić postulowanego ideału w kształcie nadanym w epoce antycznej. W kolejnych stuleciach krytyka skierowana pod adresem idei demokracji bezpośredniej zmierzała w dwóch kierunkach. Po pierwsze, podążając za krytyką wyrażaną w epoce antycznej, uznawano niezdolność ludu do kierowania się dobrem wspólnym. Po drugie, twierdzono, że urzeczywistnienie idei jest możliwe jedynie w społecznościach stosunkowo niewielkich pod względem liczby mieszkańców (Marczewska-Rytko 2001).

Kryzys demokracji przedstawicielskiej, nasilający się wraz z pogłębianiem się procesów globalizacji, oraz niezadowolenie z jakości uczestnictwa obywateli w procesach decyzyjnych w ramach demokracji bezpośredniej stworzyły przestrzeń dla poszukiwań nowych form zaangażowania obywateli w proces decyzyjny. Koncepty charakterystyczne dla takiego nowego modelu podejmowania decyzji przedstawili niezależnie od siebie J. Rawls (2009) i J. Habermas (2005).

John Rawls skonstruował model normatywny odnoszący się do organizacji życia społecznego w taki sposób, aby możliwe było zastosowanie zasady sprawiedliwości. Wykorzystał koncepcję umowy społecznej, dzięki której byłyby ustalone zasady społeczne i polityczne, które wybralibyśmy jako obywatele, gdybyśmy nie kierowali się wyłącznie własnym interesem. Miała to być podstawa dla systemu sprawiedliwości społecznej. Wskazał on na dwie zasady sprawiedliwości. Zgodnie z pierwszą zasadą, każda osoba powinna mieć równe prawo do jak najszerzego całościowego systemu równych podstawowych wolności, dającego się pogodzić z podobnym systemem dla wszystkich. Według drugiej zasady, nierówności społeczne i ekonomiczne mają być ułożone tak, aby:

- 1) były z największą korzyścią dla najbardziej upośledzonych, pozostając z zasadą sprawiedliwego oszczędzania i jednocześnie,
- 2) były związane z dostępnością urzędów i stanowisk dla wszystkich w warunkach autentycznej równości szans.

Pierwsza z tych zasad musi być zrealizowana przed urzeczywistnieniem drugiej. Oznacza to, że wolność może być ograniczona tylko dla dobra wolności, a więc tylko w dwóch przypadkach: gdy mniejszy zakres wolności wzmacnia całościowy system wolności, który jest udziałem wszystkich, albo wtedy, gdy wolność mniej niż równa musi być do przyjęcia dla tych, którzy mają jej mniej. Teoria sprawiedliwości jest tworem idealnym. Jest ona możliwa do

realizacji w warunkach istnienia odpowiednich instytucji. Fazy tworzenia porządanego systemu społecznego obejmują:

- 1) wybór dwóch zasad sprawiedliwości,
- 2) przyjęcie konstytucji,
- 3) wybór zalecanej przez Rawlsa polityki państwa opiekuńczego,
- 4) zastosowanie zasad sprawiedliwości do życia publicznego.

Zaprezentowana przez Rawlsa koncepcja sprawiedliwości jako bezstronności stanowi podstawę procesu deliberacji.

Jürgen Habermas wprowadził pojęcia: dyskursu, sfery publicznej, polityki deliberacji. W jego przekonaniu: „teoria dyskursowa uzależnia powodzenie polityki deliberatywnej nie od obywatelstwa zdolnego do kolektywnego działania, lecz od instytucjonalizacji odpowiednich procedur i założeń komunikacyjnych, jak i od współgrania zinstytucjonalizowanych debat z nieformalnie wytwarzanymi opiniami” (Habermas 2005: 317). Polityka deliberacji obejmuje sieć procesów komunikowania w ramach tego, co Habermas określa mianem sfery publicznej. Te procesy komunikowania oznaczają dyskurs czy też dyskursy z różnymi grupami społecznymi, których efektem jest wynegocjowane stanowisko kompromisowe.

Tym, co wyróżnia demokrację deliberatywną na tle innych typów demokracji, jest skoncentrowanie się na procesie wypracowywania ostatecznej decyzji. Proces ten obejmuje negocjacje, konfrontowanie ze sobą różnych koncepcji i punktów widzenia uczestników takiej debaty (Pawłowski 2014: 60; Jasiński 2017; Perlikowski 2020, 2023; Podgórska-Rykała 2020, 2023; Ufel 2023). Badacze podejmujący problematykę demokracji deliberatywnej wskazują na wiele jej wątków oraz kładą nacisk na jej różnorodne elementy (Cohen 1998: 67–90; Dryzek 2001, 2002; Farrell, O'Malley, Suiter 2013: 99–113; Fishkin 2009, 2011; Grönlund, Bächtiger, Setälä 2014; Parkinson, Mansbridge 2012; Trettel 2015: 85–114; Mouffe 1999; Bächtiger, Dryzek, Mansbridge, Warren 2018).

Demokracja deliberatywna przenosi nacisk z bezpośredniej, pośredniej lub mieszanej metody podejmowania decyzji politycznych na proces ich wypracowywania, negocjowania, konfrontowania w dialogu z preferencjami innych obywateli (Gutmann, Thompson 2004). W ten sposób źródłem legitymizacji decyzji politycznych jest proces ich wypracowywania i dochodzenia do określonych stanowisk (Held 2010: 302). Decyzje polityczne są podejmowane w wyniku dyskusji równych, wolnych i dobrze poinformowanych w danej kwestii obywateli, co – przynajmniej teoretycznie – daje gwarancję jakości uczestnictwa.

Zarówno demokracja bezpośrednia, jak i demokracja deliberatywna kładą nacisk na angażowanie obywateli w proces decyzyjny. Różnią się natomiast podejściem do jakości zaangażowania obywateli w proces decyzyjny. W założeniach demokracja deliberatywna ma na celu przewyższenie ograniczeń

demokracji bezpośredniej i zapewnienie pogłębionego namysłu w procesie podejmowania decyzji przez świadomych, dobrze poinformowanych obywateli. Istotne jest także to, że w porównaniu z ideą demokracji bezpośredniej idea demokracji deliberatywnej ma stosunkowo krótki okres dotychczasowego funkcjonowania.

3. Instytucje/procedury demokracji bezpośredniej i deliberatywnej

Na przestrzeni stuleci wykształciło się kilka instytucji charakterystycznych dla demokracji bezpośredniej (Altman 2010; Kaufman, Waters 2004; Marczevska-Rytko 2001, 2018). Już w systemie ateńskiej *polis* znane było zgromadzenie ludowe. Oznacza ono zebranie ogółu uprawnionych do podejmowania decyzji. W czasach nowożytnych jest ono stosowane rzadko, przede wszystkim w Szwajcarii. W okresie po rewolucji na Kubie były zwoływane zgromadzenia ludowe. Próbowano w ten sposób pozyskać legitymizację dla nowego systemu. Obok instytucji zgromadzenia ludowego charakter władczy posiada także instytucja referendum, głosowania ludowego. Wywodzący się od Cycerona termin referendum jest powszechnie utożsamiany z pojęciem demokracji bezpośredniej (Taras 1997: 169; Burda 1978: 185; Musiał-Karg 2008). Referendum jest definiowane jako sposób bezpośredniego decydowania przez osoby uprawnione w drodze głosowania o ważnych sprawach życia państwowego lub określonego terytorium, będących przedmiotem głosowania (Banaszak, Preisner 1993: 139). Jako istotę referendum podkreśla się to, że „obywatele posiadający prawa polityczne zostają powołani do wypowiedzenia się w głosowaniu na temat konstytucji, ustaw i ważniejszych problemów życia państwowego” (Zieliński 1995: 9). Referendum charakteryzuje się trzema cechami:

- 1) bezpośrednim udziałem obywateli w prezentowaniu własnej opinii,
- 2) posiadaniem tylko jednego głosu przez każdego z wyborców oraz
- 3) uznaniem woli większości za podstawę decydowania w procesie ustanawiania aktów prawnych.

Podkreśla się, że referendum jest sposobem rozstrzygnięcia w drodze głosowania o ważnych sprawach państwa lub też zbiorowości lokalnej przez ogół zainteresowanych obywateli (Garlicki, Gołyński 1996: 93). Zwraca się również uwagę na fakt, że dzięki odwołaniu się do referendum zostaje zabezpieczony udział obywateli w rozstrzygnięciu problemów związanych z konfliktami interesów grupowych (Antoszewski, Herbut 1997: 213). Wprawdzie wyniki referendum nie zawsze są wiążące dla gremiów rządzących, jednak nie mogą one lekceważyć głosu wyborców. Formuła instytucji referendum pozwoliła na realizację idei woli powszechnej i zwierzchnictwa ludu w warunkach nowoczesnych społeczeństw (Kobach 1993: 56–60).

Przedmiot referendum może być sformułowany przez samych obywateli w postaci inicjatywy ludowej. Znacznie częściej jest jednak określany przez gremia rządzące, które przeprowadzają głosowanie. Ustosunkowanie się do przedmiotu referendum jest generalnie ograniczone do opowiedzenia się za lub przeciw. Czasami referendum może dojść do skutku jedynie po spełnieniu dodatkowych wymogów, np. konieczności zebrania określonej liczby podpisów obywateli. Przedmiotem głosowania w referendum mogą być sprawy dotyczące konstytucji, ich ratyfikacji bądź zmian (referendum konstytucyjne); kwestie związane z przystąpieniem do wspólnot ponadpaństwowych oraz ratyfikacją traktatów międzynarodowych; problemy bezpośrednio dotyczące sfery moralności; bardzo szczegółowe kwestie, np. wysokość poborów funkcjonariusza państwowego na szczeblu stanowym.

Ze względu na kryterium zasięgu referendum w państwie unitarnym wyróżnia się referenda na szczeblu ogólnokrajowym i lokalnym. W państwie federalnym funkcjonują referenda stosowane na różnych szczeblach struktury administracyjnej (np. na poziomie federacji; kantonu, kraju, republiki; lokalnym). Ze względu na kryterium obowiązku przeprowadzenia referendum, dzieli się referenda na obligatoryjne oraz fakultatywne. Referendum obligatoryjne charakteryzuje się tym, że na organie państwowym spoczywa obowiązek poddania określonego aktu prawnego pod głosowanie. Z kolei referendum fakultatywne może być zarządzane, ale nie ma takiego obowiązku. Biorąc pod uwagę kryterium czasu przeprowadzenia referendum, wyróżnia się referenda ratyfikacyjne, z którymi mamy do czynienia po podjęciu decyzji, oraz referenda konsultacyjne odbywające się przed jej podjęciem. Kryterium wpływu referendum na zachowanie *status quo* w układzie sił politycznych pozwala wyróżnić referenda prohegemoniczne i antyhegemoniczne. Referendum prohegemoniczne występuje wtedy, gdy w wyniku głosowania następuje utrzymanie lub umocnienie pozycji gremiów rządzących. Natomiast referendum antyhegemoniczne wiąże się z sytuacją ich osłabienia lub nawet przejścia władzy przez opozycję. Ze względu na to, kto ma prawo domagać się przeprowadzenia głosowania powszechnego, wyróżnia się cztery typy referendów: referenda kontrolowane przez rząd (decyzja o przeprowadzeniu głosowania należy do rządu bądź prezydenta), referenda wymagane na mocy konstytucji (rząd jest zobowiązany do przeprowadzenia głosowania), referenda inicjowane przez społeczeństwo (określona grupa wyborców ma prawo zażądać głosowania nad określonymi posunięciami rządu) oraz inicjatywy ludowe (prawo określonej liczby wyborców do poddania pod głosowanie określonej kwestii).

Z pojęciem referendum często łączone jest pojęcie plebiscytu. Na gruncie prawa międzynarodowego plebiscyt to oświadczenie woli wyrażone w głosowaniu ludności związanej z danym terytorium w kwestii np. przyłączenia do danego państwa lub utworzenia odrębnego. W prawie konstytucyjnym natomiast pojęcie to używane jest w szerszym kontekście. W odniesieniu do Szwajcarii można mówić o potraktowaniu obu pojęć jako synonimów, we

Francji plebiscyt oznacza głosowanie na określonej jednostkę, z kolei w innych wybranych państwach jest to głosowanie nad projektami aktów prawnych.

Oprócz instytucji demokracji bezpośredniej o charakterze władczym funkcjonują instytucje mające charakter proceduralny. Należą do nich: inicjatywa ludowa, weto ludowe oraz *recall*. Inicjatywa ludowa oznacza uczestnictwo w procesie podejmowania decyzji polegające na uprawnieniu określonej liczby obywateli do zainicjowania postępowania ustawodawczego (Banaszak, Preisner 1993: 138). Ze względu na przedmiot wyróżniamy inicjatywę konstytucyjną dotyczącą rozwiązań konstytucyjnych oraz inicjatywę prawodawczą, która odnosi się do ustawodawstwa zwykłego. Kryterium różnicowania inicjatyw ludowych stanowi także sposób przedstawienia wniosku. Inicjatywy mogą być sformułowane w postaci dopracowanego projektu ustawodawczego lub mogą dotyczyć jedynie wniosku, a sam projekt stanowi przedmiot prac właściwego organu państwowego.

Instytucja weta ludowego występuje w części państw i oznacza wyrażenie sprzeciwu wobec uchwalonego aktu prawnego. Wyraźnie określona liczba obywateli posiada uprawnienia do tego, by zgłosić we wskazanym czasie po przyjęciu tego aktu zastrzeżenia przeciwko niemu. Z reguły wyrażenie weta wiąże się z koniecznością poddania zakwestionowanego aktu prawnego pod głosowanie. Instytucja odwołania, usunięcia z urzędu (*recall*) jest stosowana w przypadku popełnienia przestępstwa, jak i braku kompetencji danego urzędnika.

Wśród znanych instytucji demokracji deliberatywnej można wskazać między innymi: sondaże deliberatywne (ang. *deliberative polls*), sądy obywatelskie (ang. *citizen's juries*), komórki planujące (ang. *planunszellen, planning cells*), panele obywatelskie (ang. *citizens' panels*) (Długosz, Wygnański 2005; Carson, Gelber 2001; Fundacja Stocznia; Markowski 2014; Warren 2007: 279–280; Sroka 2009: 66; Buksiński 2002; Gerwin 2018; Reuchamps, Vrydagh, Welp 2023; Veasey, Nethercut 2004). Wymienione instytucje charakteryzują się następującymi cechami:

- 1) uczestnicy są wybierani dzięki zastosowaniu techniki losowego doboru próby,
- 2) uczestnicy działają jako grupa przez określony czas,
- 3) w celu zapewnienia rzetelności postępowania powoływani są moderatorzy,
- 4) argumenty są przedstawiane przez ekspertów, a wyłoniona grupa obywateli ma możliwość debaty nad nimi podczas sesji plenarnych oraz w mniejszych grupach (Smith 2012: 90).

Instytucja sondażu deliberatywnego została wypracowana przez Jamesa Fishkina z Centrum Demokracji Deliberatywnej Stanford University w Stanach Zjednoczonych w latach 80. ubiegłego stulecia (Center for Deliberative Democracy; Fishkin 2009; Fundacja Stocznia). Zaproponowana instytucja sprowadza swoją działalność do cyklu spotkań, w czasie których losowo

wybrani obywatele, stanowiący reprezentatywną próbę społeczeństwa i dobrze poinformowani, w trakcie dyskusji, ważąc różne argumenty, wypracowują określone rozwiązania w różnych sprawach publicznych. Prowadzona debata ma na celu przywrócenie zaangażowania w życie polityczne, a zarazem wyeliminowanie nieprzemyślanych opinii wyrażanych przez większość społeczeństwa. Fishkin wskazał na kilka reguł, które muszą być przestrzegane w procesie dyskusji:

- 1) przygotowanie się do dyskusji odbywa się na podstawie takich samych materiałów,
- 2) jednakowe zasady obowiązują wszystkich uczestników dyskusji, włączając w to taką samą ilość czasu przeznaczoną na wypowiedzi,
- 3) moderatorzy wspomagają przebieg dyskusji i zapewniają przestrzeganie odpowiednich procedur (w tym niedopuszczenie do dominacji osób lepiej wykształconych).

Grupa liczy ogółem od 250 do 600 lub więcej osób. Posłużenie się tą instytucją wymaga uzyskania licencji od Centrum Demokracji Deliberatywnej. W ramach sondażu deliberatywnego wyróżnia się kilka faz:

- 1) przygotowanie przy współpracy z ekspertami oraz zainteresowanymi grupami materiałów prezentujących w możliwie obiektywny sposób dostępne rozwiązania,
- 2) przeprowadzenie na reprezentatywnej próbie pierwszego sondażu na temat przygotowanych scenariuszy rozwiązań,
- 3) losowanie grupy liczącej około 30% wszystkich uczestników sondażu, która bierze udział w debacie publicznej,
- 4) dyskusja prowadzona przez uczestników podzielonych na mniejsze grupy, którzy są wspomagani przez moderatorów i mogą zadawać pytania zaproszonym ekspertom,
- 5) wyrażenie preferencji w tajnym głosowaniu przez osoby uczestniczące w debacie (Fundacja Stocznia; Centrum Deliberacji Uniwersytetu Warszawskiego).

Uzyskane w głosowaniu wyniki pokazują rozkład preferencji. Przyjęte ustalenia nie są wiążące dla władz, chyba że na początku procesu podjęto inne decyzje.

Instytucja sądów obywatelskich opiera się na dyskusji, w której uczestnicy w liczbie od 12 do 20 posiadają pogłębioną wiedzę i informacje na temat przedmiotu debaty (The Jefferson Centre; Fundacja Stocznia). Uczestnicy są wybierani w taki sposób, aby jak najlepiej odzwierciedlić strukturę grupy, której dotyczy temat konsultacji (The Jefferson Center; Handbook). Logika tej instytucji polega na tym, że osoby debatujące pełnią funkcję ławników, zaś świadkami w sprawie są eksperci. Osoby uczestniczące w debacie w ciągu 4–5 dni prezentują własne stanowisko oraz argumenty, w wyniku czego dochodzi do ucierania się poglądów. Podczas dyskusji ważna rola przypada moderatorom, którzy dbają o jej właściwy przebieg. Celem debaty jest przyjęcie wypracowa-

nego werdyktu. Będą to rekomendacje zawierające ustalony konsensus, mogą to być także obszary, w których nie osiągnięto konsensusu. Wyróżnia się kilka faz przewidzianych w tej procedurze:

- 1) zapoznanie się z regułami i planem na kolejne dni oraz integracja uczestników,
- 2) przekazanie wiedzy przez zaproszonych ekspertów,
- 3) przeprowadzenie dyskusji w celu wypracowania wspólnego stanowiska i przekazania stosowych rekomendacji władzom.

Zwraca się uwagę na to, że instytucja sądów obywatelskich zapobiega przejściu debaty przez dobrze zorganizowane grupy interesariuszy, opijące za określonym rozwiązaniem problemu (Krzewińska 2012: 9–32).

Instytucja komórek planujących została opracowana w latach 70. ubiegłego stulecia na Uniwersytecie w Wuppertalu w Niemczech przez prof. Petera Dienela (Planunszellen; Fundacja Stocznia: 83). Jej istota polega na tym, że kilka do kilkunastu tzw. komórek planujących działa według tego samego schematu organizacyjnego. W każdej komórce jest około 25 osób wybranych losowo oraz nie mniej niż 2 moderatorów. W sumie w pracy wszystkich komórek może brać udział od 100 do 500 osób. Cała procedura zajmuje co najmniej 4 dni i jest podzielona na 16 etapów. Oprócz standardowych czynności przewidzianych w tego typu instytucjach możliwe jest także wizytowanie miejsc, których dotyczą podejmowane decyzje. Prowadzoną debatę wieńczy opracowany raport obywatelski, który jest przekazywany władzom i samym uczestnikom.

Panele obywatelskie polegają na włączeniu w proces deliberacji reprezentatywnej pod względem demograficznym grupy obywateli (Citizens' Initiative Review Commission; Fundacja Stocznia: 71). Celem debaty jest wypracowanie stanowiska w określonej sprawie. Debata odbywa się na podstawie pozyskanych informacji oraz wymiany argumentów między uczestnikami. Podobnie jak w innych instytucjach demokracji deliberatywnej, dyskusja opiera się na przyjętych przejrzystych regułach. Zgodnie z regułami uczestnicy dyskusji zapoznają się z argumentami przedstawianymi przez różne zainteresowane strony. Mają także czas na samodzielne i grupowe przyjrzenie się argumentom i ich krytyczny ogląd w taki sposób, aby mogli dokonać tzw. poinformowanego wyboru w złożonych kwestiach. Stanowiąca wynik debaty rekomendacja, czy też zestaw rekomendacji, powinna brać pod uwagę wspólne dobro społeczeństwa. Standardy dotyczące funkcjonowania paneli wypracowane zostały przez OECD (OECD 2021). Jednakowoż w różnych państwach mają one swoją specyfikę. Przykładowo w Luksemburgu panele trwały prawie 6 tygodni, w Polsce obejmują okres kilku weekendów. W polskim kontekście przebieg panelu można podzielić na kilka faz obejmujących:

- 1) dystrybucję materiałów przygotowanych przez organizatorów przy wsparciu ekspertów i różnych grup interesariuszy,
- 2) spotkanie informacyjne zapoznające z przewidzianymi procedurami,

- 3) miesięczny okres przeznaczony na zapoznanie się z materiałami,
- 4) serię od trzech do ośmiu spotkań w formule 4–8 godzin, podczas których dyskutowane są szczegółowe zagadnienia, zapraszani są eksperci, decydenci odpowiedzialni za planowane rozwiązania, przedstawiciele grup opowiadających się za określonymi rozwiązaniami,
- 5) przyjęcie rekomendacji jednogłośnie lub znaczącą większością głosów (Fundacja Stocznia).

Wypowiedzi ekspertów mogą być otwarte dla publiczności lub transmitowane za pośrednictwem mediów. Obywatele mogą przekazywać uczestnikom debaty swoje uwagi za pomocą e-maila, skrzynki kontaktowej obsługiwanej przez organizatora procesu, wysłuchania chętnych osób w trakcie spotkania. Rekomendacje są przedstawiane w formie raportu, wraz z argumentami uznanymi przez uczestników panelu za decydujące o wyborze danego rozwiązania. Są one przekazywane decydującym za przedmiot konsultacji oraz opinii publicznej za pomocą mediów. Rekomendacje nie mają charakteru wiążącego dla władz.

Reasumując, należy podkreślić, że generalnie – poza nielicznymi wyjątkami – decyzje podejmowane w ramach instytucji demokracji deliberatywnej nie mają charakteru wiążącego dla władz. Są one traktowane raczej jako konsultacje. Z kolei część instytucji demokracji bezpośredniej ma charakter wiążący. Często odwołanie się do danej instytucji demokracji bezpośredniej jest wymagane na mocy obowiązującego prawa.

4. Rozwiązania formalnoprawne charakterystyczne dla demokracji bezpośredniej i deliberatywnej

Rozwiązania formalnoprawne najczęściej zawarte są w konstytucjach i szczegółowo opisane w ustawach. Instytucja referendum została zapisana w konstytucjach wielu państw. W Szwajcarii wyróżnia się referenda obligatoryjne, zwane inaczej konstytucyjnymi i fakultatywne (opcjonalne), określane także jako ustawodawcze (Leininger, Heyne 2017: 84–97). Referendum obligatoryjne zostało wprowadzone w życie w 1848 r. i znalazło zastosowanie w sytuacji zmian wprowadzanych w konstytucji. Natomiast od 1977 r. odnosi się także do decyzji o przystąpieniu do organizacji ponadnarodowych. W art. 140 Konstytucji Szwajcarii zawarto postanowienia dotyczące zastosowania referendum obligatoryjnego (Konstytucja Federalnej Konfederacji Szwajcarskiej). Naród i kantony wyrażają wolę w sprawach:

- 1) zmiany Konstytucji Federalnej,
- 2) przystąpienia do organizacji zbiorowego bezpieczeństwa lub do wspólnot ponadnarodowych,
- 3) ustaw federalnych uznanych za pilne, które nie mają podstaw konstytucyjnych i ich czas obowiązywania przekracza jeden rok (ustawy te w cią-

gu roku od przyjęcia przez Zgromadzenie Federalne muszą być poddane pod głosowanie).

Natomiast naród wyraża swoją wolę odnośnie do:

- 1) inicjatyw ludowych w sprawie całkowitej zmiany Konstytucji Federalnej,
- 2) inicjatyw ludowych w sprawie częściowej zmiany Konstytucji Federalnej w formie propozycji o ogólnym charakterze, która została odrzucona przez Zgromadzenie Federalne,
- 3) pytania, czy należy przeprowadzić całkowitą zmianę Konstytucji Federalnej w razie niejednomyślności obu izb.

W przypadku referendum obligatoryjnego nie są wymagane podpisy obywateli, by można było je przeprowadzić. Jest ono przeprowadzane niejako automatycznie.

Referendum fakultatywne (zwane wetem ludowym) wprowadzono w 1874 r. Oznacza ono wyrażenie sprzeciwu wobec rozwiązań przyjętych w obowiązującym systemie prawa. Instytucja ta jest stosowana przeciwko uchwalonemu aktowi prawnemu. Zgodnie z art. 141 Konstytucji Szwajcarii za jego przeprowadzeniem musi opowiedzieć się grupa 50 tys. osób lub co najmniej osiem kantonów. Pod głosowanie narodu przedstawia się:

- 1) ustawy federalne,
- 2) ustawy federalne uznane za pilne, których czas obowiązywania przekracza rok,
- 3) uchwały federalne, których czas obowiązywania przekracza rok,
- 4) umowy międzynarodowe.

Wskazane umowy międzynarodowe są bezterminowe i nie przewidują wypowiedzenia; przewidują przystąpienie do organizacji międzynarodowych; wprowadzają wielostronne ujednoczenie prawa. Zgodnie z Konstytucją Zgromadzenie Federalne może poddać pod głosowanie w referendum fakultatywnym także inne umowy międzynarodowe. Projekty przedstawione pod głosowanie narodowi stają się obowiązujące, jeśli opowie się za nimi większość głosujących.

W Stanach Zjednoczonych rozwiązania formalnoprawne są zawarte w konstytucjach stanowych. Wyróżnia się dwa typy referendum: obligatoryjne i fakultatywne (Cronin). Referendum obligatoryjne znalazło zastosowanie zarówno w odniesieniu do kwestii konstytucyjnych, jak i problemów ustawodawczych związanych między innymi z obszarem finansowo-podatkowym. Referendum fakultatywne może mieć charakter ratyfikacyjny bądź doradczy. W celu przeprowadzenia tego typu referendum należy zebrać różną w zależności od stanu liczbę podpisów. W niektórych stanach przewidziane jest wykorzystanie instytucji referendum jako warunku przyjęcia statutów municypalitów w miastach powyżej stu tysięcy mieszkańców.

W Konstytucji RP wskazano na trzy rodzaje referendum ogólnokrajowe: konstytucyjne, ratyfikacyjne oraz w sprawach o szczególnym znaczeniu dla

państwa. Referendum konstytucyjne (zatwierdzające zmiany konstytucji) może być przeprowadzone z inicjatywy 1/5 ustawowej liczby posłów lub Prezydenta, za zgodą Senatu, w terminie 45 dni od dnia uchwalenia ustawy przez Senat. Wniosek o referendum kierowany jest do marszałka Sejmu, który zarządza referendum w ciągu 60 dni od daty złożenia wniosku. Wynik referendum jest wiążący, jeśli za zmianą opowiedziała się większość głosujących. Jego ważność stwierdza Sąd Najwyższy. Referendum ratyfikacyjne może być wykorzystane w celu ratyfikacji umowy międzynarodowej przekazującej organizacji międzynarodowej (czy też organowi międzynarodowemu) niektóre kompetencje władzy państwowej. Referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa zarządza Sejm bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów lub Prezydent za zgodą Senatu wyrażoną bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. Wynik referendum jest wiążący, jeśli wzięła w nim udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania. Z punktu widzenia obywateli, szczególne znaczenie mają referenda lokalne wskazane w art. 170 Konstytucji RP. Nie są one ograniczone do spraw wyjątkowych, ale odnoszą się niemal do wszystkich spraw istotnych dla funkcjonowania państwa i społeczeństwa.

Instytucja inicjatywy ludowej została zapisana w konstytucjach niewielu państw. Należą do nich między innymi konstytucje: Szwajcarii z 1874 r. (art. 89 ust. 2, art. 120 i 121), Włoch z 1947 r. (art. 71 ust. 2, art. 75), Austrii z 1920 r., w ujęciu z 1929 r. (art. 41 ust. 2) czy poszczególnych stanów USA. W konstytucji są określone zasady związane z wykorzystaniem inicjatywy ludowej, przy czym o jej istnieniu w odniesieniu do poszczególnych państw musi wyraźnie zdecydować ustawodawca. Na najszybszą skalę instytucja ta jest wykorzystywana w Szwajcarii. Polega ona na tym, że grupa 100 tys. obywateli uprawnionych do głosowania może wystąpić z żądaniem wprowadzenia poprawek konstytucyjnych lub zaproponować nowe rozwiązania prawne oraz uchylić funkcjonujące. Inicjatywa może dotyczyć zarówno rozwiązań szczegółowych, jak i problemów natury ogólnej. Kiedy taka inicjatywa się pojawia, jest ona poddawana pod dyskusję na forum Rady Federalnej oraz Zgromadzenia Federalnego, które ustosunkowuje się formalnie wobec proponowanych rozwiązań. Może nastąpić ich uszczegółowienie lub mogą zostać przedstawione inne propozycje. Następnie wszystkie inicjatywy – łącznie z kontrpropozycjami – są poddawane pod osąd społeczeństwa i poszczególnych kantonów. Inicjatywa zostaje zaakceptowana wówczas, gdy opowie się za nią większość społeczeństwa i większość kantonów. W Polsce zgodnie z art. 118 ust. 2 Konstytucji RP prawo do wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą przysługuje m.in. grupie co najmniej 100 tys. obywateli, którzy posiadają prawo wyborcze.

Instytucja odwołania (ang. *recall*) w Stanach Zjednoczonych jest szczegółowo opisana w poszczególnych stanach. Przyjęte rozwiązania formalnoprawne różnią się między sobą tym, kogo obejmują (np. wszystkich urzędni-

ków wybieranych; wszystkich wybieranych urzędników z wyjątkiem sędziów; wszystkich wybieranych i niektórych ustalonych urzędników) oraz wymogami (np. 25% lub 30% kwalifikowanej liczby wyborców; 25% sumy głosów oddanych w ostatnich wyborach na gubernatora; 25% sumy głosów oddanych w ostatnich wyborach na dany urząd) (Marczewska-Rytko, 2001).

Jeśli chodzi o instytucje demokracji deliberatywnej, generalnie są one traktowane jako konsultacje i w związku z tym można powoływać się na rozwiązania prawne dotyczące konsultacji. Dodatkowo należy podkreślić, że instytucja sądów obywatelskich została opracowana i jest rozwijana przez The Jefferson Centre z Minnesoty, a jej szczegółowy opis działania jest opublikowany na stronie ośrodka (The Jefferson Center; Sądy obywatelskie). Zasady dotyczące funkcjonowania instytucji komórek planujących zostały opublikowane na stronie jej poświęconej (Planunszellen) oraz na portalu partycypacjaobywatelska.pl. Szczegółowy opis funkcjonowania instytucji paneli obywatelskich można znaleźć na portalach: Citizens' Initiative Review Commission (CIRC) w stanie Oregon; New Democracy Foundation, niezależnej organizacji rozwijającej metodę panelową na różnych szczeblach administracji w Australii; Fundacji Stocznia. Rozwiązania instytucjonalne, dotyczące organizacji stałych paneli obywatelskich, zostały wypracowane przez Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD, 2021).

5. Demokracja bezpośrednia i deliberatywna w praktyce

Praktykę demokracji antycznej wyznaczały dynamiczne zmiany w instytucji obywatelstwa oraz wzajemnych relacjach między Zgromadzeniem Ludowym i Radą Areopagu, w wyniku których Rada utraciła prerogatywy na rzecz Zgromadzenia Ludowego. Przed reformami Peryklesa, a więc przed 451 r. p.n.e., obywatelstwo zyskiwało dziecko zrodzone z ojca Ateńczyka i matki cudzoziemki, natomiast w sytuacji odwrotnej dziecko było traktowane jako cudzoziemiec. Po roku 451 p.n.e. obywatelstwem ateńskim mogły cieszyć się jedynie te osoby, których obydwój rodzice byli Ateńczykami. Obywatelami byli jedynie mężczyźni. Kobiety nie uczestniczyły w życiu politycznym. Większość obywateli ateńskich uzyskała bierne prawo wyborcze. Kryterium majątkowe zostało zachowane jedynie w odniesieniu do urzędów najwyższych (zwłaszcza tych, które wymagały odpowiedzialności finansowej, majątek stanowił zabezpieczenie przed nadużyciami).

Najwyższy organ władzy w ateńskiej *polis* – Zgromadzenie Ludowe – tworzyli wszyscy obywatele *polis*. Obrady rozpoczynano przy obecności 6 tys. obywateli i najprawdopodobniej zwoływano je czterdzieści razy w roku. Rozstrzygano przede wszystkim sprawy bieżące, które obejmowały: wybór i kontrolę urzędników; kwestie finansowe, problemy zaopatrzenia miasta; organizację świąt religijnych; kwestie dotyczące osób prywatnych; sprawy związane

z ostracyzmem. W praktyce przedstawienie swoich racji i przekonanie do nich 6 tys. osób nie było sprawą łatwą. Jedynie nieliczni potrafili porwać za sobą większość członków Zgromadzenia. Losowanie uważano za podstawową regułę demokracji, ponieważ dzięki stosowaniu tej metody wyboru wszyscy pozostawali równi.

Niewątpliwie Perykles posiadał na tyle duży autorytet, że potrafił znaleźć posłuch u obywateli ateńskiej *polis* nawet w sprawach, które nie były popularne. Jego następcy nie posiadali takiego autorytetu i w celu zachowania swej pozycji używali wszelkich sposobów, by zyskać przychylność ludu. Wojna peloponeska zmieniła wszystkie dziedziny życia (lata 431–404 p.n.e.). Ateńska *polis* z okresu Peryklesa nie mogła dłużej funkcjonować w niezmienionym stanie.

Współcześnie demokracja pośrednia (przedstawicielska) stanowi dominującą formę sprawowania władzy państwowej. Zasięg i różnorodność stosowanych rozwiązań demokracji bezpośredniej są uwarunkowane wieloma czynnikami (Marczewska-Rytko 2011; 2012). Wśród nich na uwagę zasługują tradycja, kultura polityczna, filozofia polityczna, doświadczenia historyczne, wola rządzących, poziom świadomości obywateli. Zastosowanie instytucji demokracji bezpośredniej może służyć zarówno samym obywatelom, którzy w ten sposób biorą bezpośredni udział w sprawowaniu władzy publicznej, jak i elitom rządzącym, które w ten sposób mogą legitymizować sprawowaną władzę. Wśród instytucji charakterystycznych dla demokracji bezpośredniej na szeroką skalę stosowane jest referendum oraz inicjatywa ludowa. Pozostałe instytucje cieszą się mniejszym uznaniem.

Obecnie instytucje demokracji bezpośredniej na szeroką skalę są wykorzystywane na wszystkich szczeblach struktury administracyjnej w Szwajcarii oraz na szczeblu stanowym w Stanach Zjednoczonych. W Szwajcarii w praktyce wykorzystywane są instytucje: inicjatywy ludowej, kontrpropozycji, referendum obligatoryjnego i referendum fakultatywnego, określanego mianem weta ludowego. Do 2010 r. instytucje te były wykorzystywane na poziomie federacji 570 razy. W latach 2011–2022 instytucje charakterystyczne dla demokracji bezpośredniej były wykorzystywane 108 razy. Do instytucji inicjatywy ludowej odwołano się 57 razy, do instytucji kontrpropozycji 4 razy, do instytucji referendum obligatoryjnego 7 razy oraz do instytucji referendum fakultatywnego 40 razy. W latach 2011–2022 zaakceptowanych zostało 9 inicjatyw ludowych, 4 kontrpropozycje, 6 rozwiązań proponowanych w referendum obligatoryjnych oraz 26 rozwiązań zaproponowanych w referendum fakultatywnych (Marczewska-Rytko 2012; 2023). Pod głosowanie są poddawane różnorodne problemy o mniejszym i większym ciężarze gatunkowym. W praktyce prawie każdy problem może stać się przedmiotem debaty politycznej i głosowania. Nowością w ostatnich latach były poddane pod głosowanie rozwiązania związane z pandemią COVID-19.

W Stanach Zjednoczonych już w II połowie XVIII w. poddano pod głosowanie przygotowane konstytucje w dwóch stanach: Massachusetts

(1778–1780) oraz New Hampshire (1779–1784) (Cronin 1989: 50–54). W ślad za tym przykładem poszło wiele innych stanów i obecnie instytucja obligatoryjnego referendum konstytucjonalnego nie jest znana jedynie w stanie Delaware. Z Europy przeniesiono także wzorce w postaci zgromadzeń ludowych, na których podejmowano decyzje. Niemal sztandarowym przykładem tego typu rozwiązań jest na gruncie północnoamerykańskim stan Vermont. Instytucja referendum, stosowana na szczeblu stanowym, nie doczekała się zastosowania na szczeblu federacji. Szeroko stosowana jest także instytucja odwołania urzędników *recall*.

Na mniejszą skalę instytucja referendum jest znana i wykorzystywana także w innych państwach: we Włoszech (np. w sprawie zniesienia monarchii, dopuszczalności rozwodów), w Hiszpanii (w sprawie przyjęcia nowej, demokratycznej konstytucji), w Norwegii (w sprawie przystąpienia kraju do EWG), w Austrii (w sprawie budowy elektrowni atomowych). Problemy poddawane pod głosowanie za pomocą referendum dotyczą najrozmaitszych kwestii, poczynając od ustanowienia podatków lokalnych i opłat aż do decyzji w sprawach usytuowania inwestycji komunalnych (np. autostrad, stadionów, szkół). Ważną rolę instytucja referendum odgrywa we Francji (Conac 1996: 95–108; Jakubiak 2012; Marczevska-Rytko 2023a). Do tej formy demokracji bezpośredniej z upodobaniem odwoływał się prezydent V Republiki Francuskiej w latach 1958–1969, generał Charles de Gaulle (Bernstein 1993). Na gruncie brytyjskim do instytucji referendum odwołano się w kwestii członkostwa Wielkiej Brytanii w UE w 1975 r. W 2016 r. odbyło się referendum w sprawie dalszego członkostwa Wielkiej Brytanii w UE. Referendum nie miało charakteru wiążącego. Jednakowoż rząd brytyjski uznał wynik referendum za zgodę na opuszczenie struktur UE (brexit).

W większości państw Europy Środkowej i Wschodniej (z wyjątkiem Kosowa) w praktyce wykorzystywane są instytucje demokracji bezpośredniej (zwłaszcza w Słowenii, na Litwie i Łotwie). W latach 1989–2021 przeprowadzono 102 referenda ogólnokrajowe. W latach 1989–2021 utrzymywała się stała tendencja do przeprowadzania kilku referendów ogólnokrajowych rocznie. Pod tym względem najbardziej znaczący był 2003 r., w którym odbyło się 11 referendów (Marczevska-Rytko 2018, 2018a, 2022, 2010a).

Referendum jest zazwyczaj uważane za instytucję demokracji politycznej. Bywało jednak wykorzystywane przez reżimy antydemokratyczne i dyktatorskie w celu wykazania, że naród popiera istniejący system i osoby sprawujące władzę państwową. Głosowanie odbywa się wtedy w warunkach policyjnego i propagandowego terroru. Przykładem referendów tego typu są referenda, jakie odbywały się w Niemczech hitlerowskich, czy obecnie referenda, jakie odbyły się w Federacji Rosyjskiej.

Podobnie w odniesieniu do demokracji deliberatywnej praktyka jest zróżnicowana w różnych państwach. W przekonaniu Jamesa Fishkina – orędownika

nika demokracji deliberatywnej – stan wiedzy obywateli na temat bieżących problemów politycznych bywa bardzo niski. Podobne stanowisko prezentują i inni badacze (Luskin, Fishkin, Jowell 2002: 457). W praktyce przeprowadzane debaty za pomocą instytucji deliberatywnych budzą wątpliwości co do rzeczywistej równości obywateli. Dotyczy to zwłaszcza debat transmitowanych w mediach. Zwraca się uwagę na emocje, jakie mogą wiązać się z uczestnictwem w takim procesie decyzyjnym (Luskin, Fishkin, Jowell 2002: 459). Nieskuteczne mogą się także okazać próby zniwelowania nierówności między uczestnikami debaty (Ufel 2023).

Instytucja sondażu deliberatywnego została przykładowo wykorzystana w Danii w 2000 r., w związku z referendum w sprawie przystąpienia tego państwa do strefy euro. Także w Australii w 1999 r. odwołano się do sondażu deliberatywnego w sprawie wprowadzenia republikańskiej formy ustroju. W Polsce ta instytucja znalazła zastosowanie w procesie konsultacji w sprawie funkcjonowania, w tym finansowania, stadionu piłkarskiego w Poznaniu po EURO 2012. Instytucja sądów obywatelskich od wielu lat jest stosowana na szczeblu lokalnym w Niemczech oraz Wielkiej Brytanii. W Polsce jako przykład zastosowania w praktyce tej instytucji można wskazać debatę w sprawie ulicy Umultowskiej z 2011 r. („Sąd obywatelski” w sprawie ul. Umultowskiej; Krzewińska, 2012). Instytucja ta jest wykorzystywana także jako realizacja unijnej dyrektywy 2000/60/WE, która ustanowiła ramy wspólnotowych działań w obszarze polityki wodnej (Stępień, 2008: 130). Instytucja komórek planujących często stosowana jest w Niemczech, gdzie jej wskazania mają niejednokrotnie charakter wiążący dla władz (Fundacja Stocznia: 83). Jest także używana w Wielkiej Brytanii, Stanach Zjednoczonych, Hiszpanii i Japonii. Informacje na temat funkcjonowania paneli publikowane są na stronie YouGov UK.

W Polsce po raz pierwszy przeprowadzono panel obywatelski w Gdańsku w 2016 r. Jego celem była odpowiedź na pytanie o to, jak lepiej przygotować Gdańsk na wystąpienie ulewnych opadów deszczu, a jego przyczyną była powódź w lipcu 2016 r. (Panele obywatelskie – nowa jakość demokracji). Pierwszy panel obywatelski, przeprowadzony na zlecenie Urzędu Miasta Lublin, miał na celu wypracowanie wiążących dla miasta rekomendacji, które miały poprawić jakość powietrza (Panel Obywatelski w Lublinie). Odbywał się on w okresie od lutego do czerwca 2018 r. i uczestniczyło w nim 60 losowo wybranych mieszkańców Lublina. Panel obywatelski przeprowadzony we Wrocławiu w 2020 r. służył wypracowaniu rozwiązania dla przyszłości transportu w tym mieście (Pierwszy wrocławski panel obywatelski dotyczący transportu). Uczestniczyła w nim grupa 75 wylosowanych osób, a dodatkowe 10 osób brało udział w charakterze panelistów rezerwowych. Od listopada 2020 r. do lutego 2021 r. odbywał się na zlecenie Urzędu m.st. Warszawy Warszawski Panel Klimatyczny poświęcony zwiększaniu efektywności energetycznej i udziału OZE w mieście (Warszawski Panel Klimatyczny). Uczestniczyła w nim

grupa 90 osób. W Poznaniu pierwszy panel obywatelski odbył się w 2021 r. i dotyczył przeciwdziałania zmianom klimatu (Poznański panel obywatelski). Wzięła w nim udział grupa 70 osób. W Rzeszowie pierwszy panel obywatelski miał na celu wypracowanie przez mieszkańców rekomendacji dla miasta w sprawie osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2030 r. W panelu uczestniczyła grupa 60 losowo wybranych osób (Rzeszowski Panel Klimatyczny). Trzy weekendowe spotkania na żywo (łącznie 5 dni) miały charakter edukacyjny i deliberacyjny. Efektem były wiążące dla miasta rekomendacje działań. Przeprowadzony został także pierwszy ogólnopolski panel obywatelski o kosztach energii (Narada obywatelska o kosztach energii).

Wnioski

Przeprowadzony proces badawczy pozwala na sformułowanie kilku wniosków. Po pierwsze, demokracja bezpośrednia i demokracja deliberatywna są nieporównywalne pod względem długości funkcjonowania. Korzenie demokracji bezpośredniej sięgają czasów antycznej Grecji, natomiast demokracja deliberatywna zrodziła się w dwudziestym stuleciu. Obie jednakowoż stanowią alternatywę i zarazem formę uzupełniającą dla demokracji przedstawicielskiej. Podstawową ideą demokracji bezpośredniej jest bezpośrednie uczestnictwo wszystkich obywateli w procesie podejmowania decyzji. Początkowo obywatelami byli tylko mężczyźni (w Szwajcarii do 1971 r.). Dla demokracji deliberatywnej podstawową ideą jest dyskusja i ucieranie poglądów w procesie podejmowania decyzji przez grupy losowo wybranych obywateli. Demokracja deliberatywna stanowi odpowiedź na dostrzegane ograniczenia zarówno demokracji liberalnej (przedstawicielskiej, w której uczestnictwo obywateli jest siłą rzeczy ograniczone na rzecz wybieranych przedstawicieli), jak i demokracji bezpośredniej (w której jakość uczestnictwa, poziom poinformowania obywateli oraz ich świadomość często pozostają na niskim poziomie). Jej celem jest pozyskanie pogłębionej wiedzy przez uczestników debaty w określonej sprawie.

Po drugie, do instytucji demokracji bezpośredniej o charakterze władczym należą zgromadzenie ludowe oraz referendum. Natomiast charakter proceduralny ma inicjatywa ludowa, weto ludowe oraz *recall*. Wszystkie te instytucje mają dłuższą lub krótszą tradycję funkcjonowania. Część z nich ma zagwarantowany pod względem prawnym wiążący charakter dla gremiów rządzących. Do instytucji demokracji deliberatywnej są zaliczane sondaże deliberatywne, sądy obywatelskie, komórki planujące, panele obywatelskie. Generalnie te instytucje charakteryzują się tym, że uczestnicy są wybierani losowo, przez ściśle określony czas zapoznają się z materiałami eksperckimi i prowadzą dyskusje w celu wypracowania stanowiska w określonej kwestii. Najczęściej nie mają one charakteru wiążącego dla gremiów rządzących.

Po trzecie, rozwiązania formalnoprawne charakterystyczne dla demokracji bezpośredniej najczęściej zawarte są w konstytucjach i szczegółowo opisane w ustawach. Mogą one obejmować wszystkie poziomy struktury administracyjnej danego państwa lub tylko część z nich. Przykładowo w Szwajcarii rozwiązania formalnoprawne obejmują wszystkie poziomy poczynając od kantonu. Z kolei w Stanach Zjednoczonych odnoszą się jedynie do poziomu stanowego. Pod względem formalnoprawnym demokracja deliberatywna jest traktowana jako rodzaj konsultacji. W różnych dokumentach przyjęto zasady działania jej poszczególnych instytucji. Przykładowo można wskazać zasady opracowane przez The Jefferson Centre z Minnesoty, Citizens' Initiative Review Commission (CIRC) w stanie Oregon oraz New Democracy Foundation.

Po czwarte, praktyczne wykorzystanie demokracji bezpośredniej i demokracji deliberatywnej we współczesnym świecie jest niezwykle zróżnicowane i zależy od wielu czynników, m.in.: tradycji, kultury politycznej, filozofii politycznej, doświadczeń historycznych, woli gremiów rządzących, poziomu świadomości obywateli. W praktyce instytucje demokracji bezpośredniej mogą być wykorzystywane zarówno w interesie obywateli, jak i w interesie elit politycznych, które w ten sposób mogą próbować legitymizować sprawowaną władzę. Wśród instytucji charakterystycznych dla demokracji bezpośredniej na szeroką skalę stosowane jest współcześnie referendum oraz inicjatywa ludowa. Pozostałe instytucje znajdują zastosowanie w mniejszym stopniu. Odnośnie do demokracji deliberatywnej należy odnotować rosnące zainteresowanie jej rozwiązaniami. Szczególnie na popularności zyskuje instytucja paneli obywatelskich. W praktyce instytucja budżetu partycypacyjnego łączy w sobie w różnym stopniu (w zależności od kraju, w którym jest stosowana) zarówno elementy demokracji bezpośredniej, jak i deliberatywnej.

Key Takeaways

- Zarówno rozwiązania formalnoprawne, jak i praktyka demokracji bezpośredniej oraz deliberatywnej są istotne w procesie aktywizacji obywateli do uczestnictwa w procesie decyzyjnym.
- W zakresie rozwiązań formalnoprawnych należy podkreślić potrzebę dalszego udoskonalania istniejących instytucji i wymogów związanych z ich stosowaniem. Przykładowo wymogi związane z wykorzystaniem przez obywateli instytucji referendum oraz inicjatywy obywatelskiej są stosunkowo duże i trudne do realizacji. Samo funkcjonowanie rozwiązań formalnoprawnych jednakowoż nie wystarcza. Ważne są rezultaty uzyskiwane za ich pomocą w praktyce. Praktyka stosowania demokracji bezpośredniej w Polsce nie napawa optymizmem.
- Jeśli chodzi o demokrację deliberatywną, to należałoby rozszerzyć zakres jej stosowania w praktyce oraz przyjąć obligatoryjny charakter wyprac-

wanych rozstrzygnięć. Praktyka pokazuje, że przyjęte w wyniku prac paneli obywatelskich rozwiązania nie zawsze są realizowane. W kontekście wiedzy obywateli w zakresie demokracji bezpośredniej i demokracji deliberatywnej jej poziom jest stosunkowo niski i wymaga stałego podnoszenia.

Bibliografia

- Altman D. (2010). *Direct Democracy Worldwide*. Cambridge University Press.
- Bächtiger A., Dryzek J.S., Mansbridge J., Warren M.E. (red.) (2018). *The Oxford handbook of deliberative democracy*. Oxford University Press.
- Antoszewski A., Herbut R. (red.) (1997). *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Banaszak B., Preisner A. (1993). *Prawo konstytucyjne. Wprowadzenie*. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Berstein S. (1993). *The Republic of de Gaulle 1958–1969*. Cambridge University Press.
- Buksiński T. (2002). Dylematy demokracji deliberatywnej Johna Rawlsa i Jürgena Habermasa. W: R. Marszałek, E. Nowak-Juchacz (red.), *Rozum jest wolny, wolność – rozumna*. Wydawnictwo IFIS PAN.
- Burda A. (1978). *Polskie prawo państwowe*. Wydawnictwo PWN.
- Carson L., Gelber K. (2001). *Ideas for Community Consultation. A Discussion on Principles and Procedures for Making Consultation Work*, <http://www.planning.nsw.gov.au>
- Center for Deliberative Democracy, <http://cdd.stanford.edu>
- Centrum Deliberacji Uniwersytetu Warszawskiego, <http://www.is.uw.edu.pl/pl/centra-naukowo-badawcze/centrum-deliberacji>
- Citizens' Initiative Review Commission (CIRC), <http://www.oregon.gov/circ/pages/index.aspx>
- Cohen J. (1998). Deliberation and democratic legitimacy. W: J. Bohman, W. Rehg (red.), *Deliberative Democracy: Essays on reason and politics* (pp. 67–90). Oxford University Press.
- Conac G. (1996). Les débats sur le référendum sous la V République. *Le Référendum, 'Pouvoirs'. Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, 77, 95–108.
- Cronin T.E. (1989). *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*. Harvard University Press.
- Cunningham F. (2002). *Theories of Democracy. A Critical Introduction*. Routledge.
- Długosz D., Wygnański J.J. (2005). *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*. Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych.
- Dryzek J.S. (2001). Legitimacy and Economy in Deliberative Democracy. *Political Theory*, 5(29), 651–669.
- Dryzek J.S. (2002). *Deliberative Democracy and Beyond. Liberals, Critics, Contestations*. Oxford University Press.
- Farrell D.M., O'Malley E., Suiter J. (2013). Deliberative democracy in action Irish-style: the 2011 We the Citizens pilot citizens' assembly. *Irish Political Studies* 1(28), 99–113.
- Fishkin J. (2009). *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*. Oxford University Press.

- Fishkin J. (2011). Deliberative democracy and constitutions. *Social Philosophy & Policy* 1(28), 242–260.
- Fundacja Stocznia, Narzędzia, techniki i metody badań społecznych możliwe do zastosowania w ramach pogłębionych konsultacji publicznych projektów rządowych aktów normatywnych (Załącznik 10).
- Garlicki L., Gołyński K. (1996). *Polskie prawo konstytucyjne. Wykłady*. Wydawnictwo Liber.
- Gerwin M. (2018). *Panele obywatelskie. Przewodnik po demokracji, która działa*. Otwarty Plan.
- Grönlund K., Bächtiger A., Setälä M. (red.) (2014). *Deliberative Mini-Publics: Involving Citizens in the Democratic Process*. ECPR Press.
- Gutmann A., Thompson D. (2004). *Why Deliberative Democracy?*. Princeton University Press.
- Habermas J. (2005). *Faktyczność i obowiązywanie. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*. Wydawnictwo Scholar.
- Handbook, <http://jefferson-center.org/wp-content/uploads/2012/10/Citizen-Jury-Handbook.pdf>
- Held D. (2010). *Modele demokracji*. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Jakubiak Ł. (2012). *Referendum jako narzędzie polityki. Francuskie doświadczenia ustrojowe*, Księgarnia Akademicka.
- Jasiński K. (2017). Źródła i charakter demokracji deliberatywnej. *Studia Warmińskie*, 54, 43–58.
- Kaufman B., Waters D.M. (red.) (2004). *Direct Democracy in Europe. A Comprehensive Reference Guide to the Initiative and Referendum Process in Europe*. Carolina Academic Press.
- Kobach K.W. (1993). *The Referendum: Direct Democracy in Switzerland*. Dartmouth.
- Konstytucja Federalnej Konfederacji Szwajcarskiej* (2000). Wydawnictwo Sejmowe.
- Krzewińska A. (2012). Sądy obywatelskie – kilka refleksji o metodzie. *Acta Universitatis Lodzianis. Folis Sociologica*, 42, 9–32.
- Leininger A., Heyne L. (2017). How representative are referendums? Evidence from 20 years of Swiss referendums. *Electoral Studies*, 48, 84–97.
- Marczewska-Rytko M. (2001). *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*. Wydawnictwo UMCS.
- Marczewska-Rytko M. (2010). Idea demokracji bezpośredniej od okresu antycznego do czasów Internetu i globalizacji. W: M. Marczewska-Rytko, A.K. Piasecki (red.), *Demokracja bezpośrednia. Wymiar globalny i lokalny* (pp. 13–28). Wydawnictwo UMCS.
- Marczewska-Rytko M. (2012). Popular Initiative and Referendum in Switzerland (2000–2010). *Polityka i Społeczeństwo*, 9, 284–296.
- Marczewska-Rytko M. (2016). The Ancient Idea of Direct Democracy. W: J. Espiña (red.) *Image of Europe. Past, Present, Future*. Universidade Católica Editora.
- Marczewska-Rytko M. (2018a). Demokracja bezpośrednia w Europie Środkowej i Wschodniej po 1989 roku: stan prawny i praktyka (pp. 53–63). W: M. Musiał-Karg, A. Stelmach (red.), *Uwarunkowania demokracji bezpośredniej we współczesnej Europie*. Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

- Marczewska-Rytko M. (2022). La démocratie directe en Europe de l'Est (pp. 451–460). W: R. Magni-Berton, L. Morel (red.), *Démocraties directes*. Bruylant.
- Marczewska-Rytko M. (2023a). Direct democracy in France and Poland. Comparative Analysis. *Annales UMCS sectio K Politologia*, 2, 7–31.
- Marczewska-Rytko M. (2023). Inicjatywa ludowa i referendum w Szwajcarii w latach 2011–2022 (pp. 57–72). W: M. Marczewska-Rytko (red.), *Demokracja partycypacyjna i deliberatywna w czasach niepewności. Ciągłość i zmiana*. Wydawnictwo UMCS.
- Marczewska-Rytko M. (red.) (2010a). *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej w Polsce*. Wydawnictwo UMCS.
- Marczewska-Rytko M. (red.) (2011). *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej we współczesnym świecie*. Wydawnictwo UMCS.
- Marczewska-Rytko M. (red.) (2018). *Handbook of Direct Democracy in Central and Eastern Europe after 1989*. Barbara Budrich Publishers.
- Marczewska-Rytko M., Michałowski S. (red.) (2012). *Demokracja bezpośrednia w samorządzie terytorialnym*. Wydawnictwo UMCS.
- Markowski R. (2014). *Demokracja i demokratyczne innowacje. Z teorii w praktykę*. Instytut Obywatelski.
- Mouffe Ch. (1999). Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism. *Social Research: An International Quarterly*, 66(3), 745–758.
- Musiał-Karg M. (2008). *Referenda w państwach europejskich. Teoria, praktyka, perspektywy*. Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Narada obywatelska o kosztach energii, <https://naradaoenergii.pl/>
- New Democracy Foundation, <http://www.newdemocracy.com.au/>
- OECD (2021), *Eight ways to institutionalise deliberative Democracy*, https://www.oecd-ilibrary.org/governance/eight-ways-to-institutionalise-deliberative-democracy_4fcf1da5-en
- Panel Obywatelski w Lublinie, <https://stocznia.org.pl/projekty/panel-obywatelski-w-lublinie/>
- Parkinson J., Mansbridge J. (red.) (2012). *Deliberative Systems: Deliberative democracy at the large scale*. Cambridge University Press.
- Panele obywatelskie – nowa jakość demokracji, <https://pfrdlmiast.pl/baza-miejskich-innowacji/gdansk-panele-obywatelskie-nowa-jakosc-demokracji.html>
- Portal Partycypacja Obywatelska, <http://partycypacjaobywatelska.pl/technika/sondaz-deliberatywny>.
- Pawłowski Ł. (2014). Demokracja deliberatywna i jej słabości. *Studia Socjologiczno-polityczne* 2(01).
- Perlikowski Ł. (2020). *Pluralizm i racjonalność w świetle idei demokracji deliberatywnej*. Wydawnictwo Naukowe Mazowieckiej Uczelni Publicznej w Płocku.
- Perlikowski Ł. (2023). Demokracja deliberatywna – przez krytykę do apologii. Pojęcie integralne. W: M. Marczewska-Rytko (red.), *Demokracja partycypacyjna i deliberatywna w czasach niepewności. Ciągłość i zmiana*. Wydawnictwo UMCS.
- Pierwszy wrocławski panel obywatelski dotyczący transportu, <https://www.wroclaw.pl/rozmawia/panel-obywatelski-wroclaw>
- Planunszellen, <http://www.planungszelle.de>

- Podgórska-Rykała J. (2020). Panele obywatelskie jako metoda deliberacji decyzyjnej. *Studia z Polityki Publicznej*, 9(4), 95–114.
- Podgórska-Rykała J. (2023). Obywatele w centrum uwagi: procesy deliberatywne w czasach kryzysu, niepewności i zmiany. Doświadczenia płynące z Irlandii. W: M. Marczevska-Rytko (red.), *Demokracja partycypacyjna i deliberatywna w czasach niepewności. Ciągłość i zmiana*. Wydawnictwo UMCS.
- Poznański panel obywatelski, https://badam.poznan.pl/2021/v_nasz-rozwoj-i-budzet/05_partycypacja_publiczna/poznanski-panel-obywatelski/
- Rawls J. (2009). *Teoria sprawiedliwości*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Reuchamps M., Vrydagh J., Welp Y. (2023). *De Gruyter Handbook of Citizens' Assemblies*. De Gruyter.
- Rzeszowski Panel Klimatyczny, <https://panel-obywatelski.erzeszow.pl/>
- „Sąd obywatelski” w sprawie ul. Umultowskiej, www.poznan.pl/mim/main/sad-obywatelski-w-sprawie-ul-umultowskiej,p,15574,21903.html
- Sądy obywatelskie, <http://partycypacjaobywatelska.pl/technika/sady-obywatelskie/>
- Smith G., (2012). Deliberative Democracy and mini-publics. W: B. Geissel, K. Newton (red.), *Evaluating Democratic Innovations. Curing the democratic malaise?*. Routledge.
- Sroka J. (2009). *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe. Teoria i praktyka*. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Stępień M. (2008). *Responsywna administracja publiczna*. Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Strona YouGov UK, <https://yougov.co.uk>
- Taras W. (1997). Referendum gminne w orzecznictwie naczelnego sądu administracyjnego. In M. Chmaj (red.), *Państwo, ustrój, samorząd terytorialny*. Wydawnictwo Verba.
- The Jefferson Centre, <http://jefferson-center.org/what-we-do/citizen-juries/>
- Trettel M. (2015). The politics of deliberative democracy. A comparative survey of the law in action of citizen participation. *Revista de Derecho Político*, 94, 85–114.
- Ufel W. (2023). PR-tycypacja – praktyki deliberacyjne jako narzędzie polityczne. W: M. Marczevska-Rytko (red.), *Demokracja partycypacyjna i deliberatywna w czasach niepewności. Ciągłość i zmiana*. Wydawnictwo UMCS.
- Veasey K., Nethercut D. (2004). *Citizens Jury Handbook*, The Jefferson Center, www.jefferson-center.org
- Warren M.E. (2007). Institutionalizing Deliberative Democracy. W: S.W. Rosenberg (red.), *Deliberation, Participation and Democracy: Can the People Govern?*. Palgrave Macmillan.
- Warszawski Panel Klimatyczny, <https://eko.um.warszawa.pl/panel-klimatyczny>
- Zieliński E. (1995). *Referendum w państwie demokratycznym*. W: D. Waniek, M.T. Staszewski (red.), *Referendum w Polsce współczesnej*. Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk.

mgr Wojciech Firek

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

wojciech.firek@doctoral.edu.uj.pl

ORCID: 0000-0002-6381-3880

Rozdział II.

Konstytucyjne umocowanie partycypacji obywatelskiej w Polsce

Abstrakt:

Partycypacja obywatelska rozumiana najogólniej jako dobrowolny i bezpośredni udział obywateli w sferze działania organów władzy publicznej stanowi jeden z fundamentalnych postulatów współczesnej demokracji. Z uwagi na społeczne korzyści, jakie niesie ze sobą partycypacja obywatelska, stanowi ona wartość społeczną, składającą się na aksjologię państwa demokratycznego. Wartość ta w Polsce jako w państwie konstytucyjnym jest rozpoznawana przez polskiego ustrojodawcę i stanowi na gruncie polskiej ustawy zasadniczej wartość konstytucyjną. Konstytucja RP z 1997 r. nie zawiera bezpośrednio konstytucjonalizacji partycypacji obywatelskiej. Niemniej zawarte w niej zasady ustrojowe oraz konstytucyjny katalog praw i wolności obywatelskich (politycznych) pozwalają, za pomocą holistycznej wykładni, uznać ją po pierwsze za element zasady demokratycznego państwa prawnego oraz po drugie za konstytucyjne prawo jednostki do współuczestniczenia w kierowaniu sprawami publicznymi.

Słowa kluczowe:

demokracja, partycypacja obywatelska, konstytucja, aksjologia konstytucyjna, prawa człowieka

Uwagi:

Praca powstała w ramach realizacji projektu naukowego „Partycypacja obywatelska jako narzędzie wzmocnienia demokracji” finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki, nr rejestracyjny: 2022/47/O/HS5/02440.

1. Wprowadzenie

Partycypacja obywatelska, rozumiana najogólniej jako dobrowolny i bezpośredni udział obywateli w sferze działania organów władzy publicznej, stanowi jeden z fundamentalnych postulatów współczesnej demokracji. W demokracjach przedstawicielskich panuje powszechne przekonanie, że poza okazjonalną możliwością udziału w wyborach powszechnych obywatele powinni mieć możliwość, a nawet być zachęceni do udziału w podejmowaniu decyzji publicznych, które ich bezpośrednio dotyczą (Beetham 1994). Uczestnictwo obywatelskie nie powinno być zredukowane tylko do okazjonalnego udziału w wyborach powszechnych, ale powinno stanowić stały element w procesie podejmowania rozstrzygnięć publicznych. Partycypacja obywatelska pozwala otworzyć procesy demokratyczne dla obywateli uprzednio niezaangażowanych (Landemore 2020). Dzięki temu przyczynia się ona do wzmocnienia samego ustroju demokratycznego i w procesie deliberacji pozwala łagodzić napięcia społeczne. Co istotne, partycypacyjna wizja demokracji nie stanowi konkurencji dla demokracji przedstawicielskiej, ale w sposób komplementarny ją uzupełnia. Partycypacja co do zasady nie ma charakteru władczego. Podmioty społeczne nie przejmują kompetencji organów władzy publicznej, ale w ramach procesu partycypacyjnego uzyskują możliwość wpływania na kształt działań władzy publicznej i treść ostatecznie podjętych rozstrzygnięć publicznych.

Demokracja, tak jak każdy ustrój państwa, nie jest gotowym i ukończonym modelem. To raczej proces, który wraz z postępem cywilizacyjnym modyfikuje swoje instytucje, a nawet wykształca nowe. W ramach tego rozwoju na przestrzeni ostatnich pięćdziesięciu lat zaobserwować można wzrost zainteresowania różnorodnymi instytucjami partycypacyjnymi, których celem jest włączanie obywateli w procesy demokratyczne i zapewnianie im skutecznych metod wpływania na politykę publiczną (Fung 2003; Smith 2009). Do instytucji tych należą m.in.: konsultacje publiczne, wysłuchania publiczne, budżety partycypacyjne czy delibaratywne minipubliki. Każda z tych form jest jednocześnie realizacją praw do współuczestniczenia w kierowaniu sprawami publicznymi, stanowiącego podstawowe prawo człowieka w państwie demokratycznym. Prawo to zostało zagwarantowane w art. 25 lit. a MPPOiP, który jest rozwinięciem zasady udziału obywateli w rządzeniu państwem wyrażonej w art. 25 PDPCz.

Przyjęcie założenia, zgodnie z którym partycypacja obywatelska jest elementem państwa demokratycznego, implikuje konieczność postawienia pytania o jej umocowanie w tym systemie ustrojowym, który w państwie konstytucyjnym określany jest przepisami obowiązującej konstytucji. W przypadku Polski, konstytucyjne umocowanie partycypacji obywatelskiej powinno wynikać zatem z norm wyrażonych w Konstytucji z 1997 r. (Konstytucja RP, 1997).

2. Luka badawcza, pytania badawcze, wybrana metodologia

W literaturze przedmiotu zgodnie przyjmuje się, że Konstytucja RP, choć nie posługuje się pojęciem partycypacji obywatelskiej, to zawiera przepisy mogące stanowić konstytucyjne podstawy do realizowania uczestnictwa obywatelskiego. Istnienie konstytucyjnego prawa do partycypacji obywatelskiej wywodzi się z zasad ustrojowych, w tym w szczególności z zasady demokracji oraz zasady suwerenności narodu (Uziębło 2009; Sobiesiak 2011; Bożek 2012; Marchaj 2016; Firek 2023a). W ujęciu najszerszym prezentowany jest pogląd, że konstytucyjna zasada udziału społeczeństwa w podejmowaniu rozstrzygnięć państwowych jest rozwinięta przez zasadę zwierzchnictwa narodu, pluralizmu politycznego, zasadę dialogu społecznego, samorządności, zasadę nakazu uwzględniania praw mniejszości (Boć 1998).

Ocenić jednak należy, że o ile nauka prawa (posiłkując się dorobkiem innych dyscyplin naukowych, takich jak politologia, socjologia czy nauki o zarządzaniu) zidentyfikowała partycypację obywatelską oraz jej pozytywny wpływ na urząd państwa demokratycznego, o tyle ogranicza się raczej do scharakteryzowania jej jako idei, a następnie przechodzi do analizy konkretnych i wyspecjalizowanych instytucji partycypacyjnych. Innymi słowy wydaje się, że dotychczasowy dyskurs skupia się raczej na analizie konkretnych instytucji partycypacyjnych, przyjmując *a priori* założenie o ich społecznej niezbędności w systemie demokratycznym. W efekcie zaobserwować można lukę badawczą polegającą na pominięciu holistycznej perspektywy partycypacji jako elementu państwa demokratycznego oraz jako prawa jednostki, które powinno funkcjonować zgodnie z konstytucyjnym standardem ochrony. Istotne jest zatem dążenie w nauce do ustalenia, kiedy, w jakich kontekstach normatywnych partycypacja jest zasadą, wartością czy też prawem (Niżnik-Dobosz 2014).

Niniejszy rozdział podejmuje próbę wypełnienia powyższej luki badawczej. Jego celem jest omówienie konstytucyjnego umocowania partycypacji obywatelskiej w Polsce jako w państwie demokratycznym, z wyróżnieniem partycypacji jako zasady, wartości oraz prawa jednostki. W ramach prowadzonej analizy postawiono cztery (pozytywne) pytania badawcze:

- 1) czy partycypacja obywatelska stanowi wartość społeczną w aksjologii państwa demokratycznego,
- 2) czy wartość ta została przez polskiego ustrojodawcę przyjęta jako element aksjologii konstytucyjnej,
- 3) czy Konstytucja RP formułuje zasadę partycypacji obywatelskiej,
- 4) czy polska ustawa zasadnicza gwarantuje jednostkom prawo do uczestnictwa obywatelskiego.

W celu sformułowania odpowiedzi na powyżej postawione pytania badawcze przedmiotem analizy uczyniono literaturę oraz przepisy Konstytucji RP wraz z orzecznictwem, które poddano formalno-dogmatycznej analizie.

2.1. Partycypacja obywatelska jako wartość społeczna w państwie demokratycznym

W państwie demokratycznym aktywne uczestnictwo obywateli w sferze działania organów władzy publicznej stanowi wartość społeczną. Przekonanie to wynika z korzyści, jakie niesie w praktyce stosowanie instytucji partycypacyjnych (Chrzanowski 2014: 55–60). W literaturze korzyści te przedstawia się w dwóch podmiotowych aspektach, tj. indywidualnym, polegającym na samorozwoju podmiotu partycypującego, oraz społecznym (instrumentalnym), dotyczącym rozwoju całej wspólnoty demokratycznej (Richardson 1983).

W aspekcie indywidualnym wyróżnić można cztery zasadnicze korzyści. Po pierwsze, uczestnictwo obywatelskie jest postrzegane jako sposób na zdobycie lub wzmocnienie poczucia własnej wartości jednostki. Partycypując w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych (w tym dotyczących nas samych) potwierdzamy, że jesteśmy wartościowymi i cenionymi członkami danego społeczeństwa. Partycypacja wymaga od nas chwilowego porzucenia spraw codziennych i udania się na przysłowiową antyczną agorę w celu przekształcenia indywidualnego poglądu w głos uczestniczący w deliberacji. Nawiązanie do demokracji ateńskiej nie jest przypadkowe. Ateńczycy uważali, że bierny obywatel Aten, który nie interesuje się życiem państwa, jest jednostką bezużyteczną (Marczewska-Rytko 2010: 6). Po drugie, partycypacja ma walor edukacyjny – uczy świadomego uczestnictwa w systemie demokratycznym, pozwala bowiem zrozumieć, jak funkcjonują instytucje demokratycznego państwa prawnego oraz uczy artykułowania własnych lub grupowych interesów (Gierszewski 2017: 81). W efekcie pozwala ona podmiotom partycypującym nabywać kluczowe kompetencje obywatelskie. Implikuje to trzecią korzyść w postaci impulsu do krytycznego myślenia w ramach debaty publicznej. Bierność sprzyja bowiem akceptacji przygotowanych uprzednio przez decydentów rozwiązań, aktywizm obywatelski zmusza zaś do refleksji nad naszymi preferencjami i priorytetami. Czwarta korzyść dotyczy tożsamości i ekspresji. Twierdzi się, że tylko poprzez uczestnictwo publiczne jesteśmy w stanie wyrazić ważne aspekty naszej tożsamości (Richardson 1983).

W aspekcie społecznym można zidentyfikować także cztery główne grupy korzyści (Beierle 1999). Partycypacja stanowi cechę dobrego państwa, która realizuje się w ideach subsydiarności, decentralizacji, kontroli władzy i osiągania dobra wspólnego (Rokicki 2016). Uczestnictwo obywateli w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych, w szczególności na poziomie jednostek samorządu terytorialnego, jest postrzegane jako pożądany instrument zarządzania układem lokalnym, co opisywane jest w literaturze jako idea *good public governance* (Hausner, Kukielka 2002; Izdebski 2006). Zgodnie z tą ideą, hierarchiczny model sprawowania władzy w wyniku transformacji cywilizacyjnej zostaje spłaszczony, poprzez podejmowanie decyzji publicznych w oparciu

o sieciową deliberację interesariuszy z różnych sektorów, co pozwala na szersze poznanie i uwzględnienie oczekiwań społeczności (Rudolf 2010). Po drugie, partycypacja zwiększa rzeczywistą kontrolę obywateli nad działaniami władzy publicznej. Wzrost kontroli obywatelskiej jest przy tym ściśle związany ze świadcząca funkcją administracji publicznej. Administracja przestaje być „nocnym stróżem” o dyskrejonalnej władzy, a staje się organizatorem zaspokajania potrzeb społeczeństwa w wielu sferach publicznych (Knosala 1985). Dlatego naturalnym zjawiskiem jest pożądanie istnienia mechanizmów kontrolnych, które umożliwiają jednostkom weryfikowanie jakości wykonywanych usług. Nieprzypadkowo kontrola społeczna została ujęta jako najwyższy i najpełniejszy poziom partycypacji w wertykalnej koncepcji, autorstwa S.R. Arnstein, w którym partycypacja została scharakteryzowana jako ośmioszczeblowa drabina uczestnictwa (1969).

Aspekt kontroli obywatelskiej bezpośrednio przekłada się na trzeci pozytywny czynnik partycypacji obywatelskiej, czyli wzmocnienie legitymizacji działań władzy publicznej. Twierdzi się, że uczestnictwo obywatelskie legitymizuje poszczególne rozstrzygnięcia publiczne, ponieważ im więcej osób uczestniczy w jego wypracowaniu, tym bardziej skłaniają się do zaakceptowania zasad działania lub zasad podejmowania decyzji w tym systemie. *A contrario* jak wskazuje S.M. Lipset „brak partycypacji i reprezentacji odzwierciedla również nieistnienie społeczeństwa obywatelskiego i w konsekwencji brak lojalności wobec całego systemu” (1995: 231). W końcu podnosi się, że partycypacja jest wartościowa również jako element integracyjny. Partycypacja integruje lokalną społeczność i wytwarza w niej zbiorową samoświadomość, gdzie „inni” uczestniczą wraz ze mną są w tym samym „my”. Dzięki temu kreowana społeczna tożsamość poznawcza oraz normatywna nastawiona na realizację wspólnego celu chroni i pomnaża dobro wspólne całego społeczeństwa (Shills 1994: 12). Integracyjny skutek partycypacji dobrze zilustrował B. Barber, wskazując, że: „wspólnota wzrasta dzięki uczestnictwu i jednocześnie je umożliwia; aktywność obywatelska uczy jednostki, jak myśleć publicznie jako obywatele, a obywatelstwo wyposaża w niezbędny dla nich sens tego, co publiczne i sprawiedliwe” (1984: 152).

Z drugiej jednak strony, w literaturze można odnaleźć także argumenty przeciwnie. Po pierwsze, wskazuje się na trudności związane z empiryczną kontrolą wszystkich powyżej wskazanych pozytywnych aspektów (Burton 2009). Po drugie, co istotniejsze, wskazuje się na możliwe zagrożenia, jakie płyną z uzupełniania demokracji przedstawicielskiej różnymi formami partycypacyjnymi. Wśród tych zagrożeń wymienia się: brak legitymacji prawnej dla zbiorowego podmiotu partycypującego, obawy nierównego ułożenia procesu partycypacyjnego i możliwości wpływania na niego przez polityków, a także obawy przed spływaniem debaty publicznej, z uwagi na brak wiedzy lub kompetencji podmiotów społecznych (Rokicki 2016; Swaniewicz 2012). Powyższe

negatywne skutki mogą powodować lukę partycypacyjną, która zamiast włączać do deliberacji podmioty wykluczone i demokratyzować życie społeczne, eksponuje tylko podmioty już uprzednio zaangażowane – na skutek czego powiększa się przepaść między obywatelami biernymi a zaangażowanymi w sprawy publiczne (Dalton 2017).

Mimo zarysowanych zagrożeń, według większościowego stanowiska partycypacja jest postrzegana jako element pożądany dla systemu demokratycznego. Przedstawiane wyżej pozytywne skutki partycypacji obywatelskiej pozwalają uznać ją za powszechnie akceptowalną wartość społeczną, która funkcjonuje w uporządkowanym systemie aksjologicznym państwa demokratycznego.

2.2. Partycypacja obywatelska jako wartość i zasada konstytucyjna

Jak już wskazano we wprowadzeniu, przyjęcie założenia o partycypacji obywatelskiej jako pożądanej wartości w państwie demokratycznym implikuje konieczność postawienia pytania o jej miejsce w systemie konstytucyjnym przedmiotowego państwa. Skoro partycypacja stanowi wartość powszechnie pożądaną dla demokracji, to państwo demokratyczne powinno tę wartość uznawać i chronić (Firek 2023b). Zadaniem państwa jest zatem przyjmowanie takich środków prawnych, legislacyjnych i administracyjnych, jakie okażą się niezbędne dla zapewniania obywatelom pełnej możliwości korzystania z prawa do uczestniczenia w sprawach publicznych. Prawo jest bowiem narzędziem organizacji wszelkich stosunków społecznych, w tym także na linii państwo–jednostka, gdzie wyznacza ono ramy dla uczestnictwa obywatelskiego w sferze działania organów władzy publicznej. Warto jednak podkreślić pierwotny charakter wartości wobec prawa. Wartości są immanentne, tzn. niezależne od czynników zewnętrznych. Są zatem niezależne także od ich kodyfikacji w normie prawa, w tym normie konstytucyjnej. Prawodawca zaś dostrzegając pożądane w danym społeczeństwie wartości dokonuje ich kodyfikacji. Prawo jest bowiem, jak obrazowo to określił K.L. Hall, magicznym zwierciadłem, które w najmniejszych szczegółach odbija obraz społeczeństwa (K.L. Hall 1989), a nie odwrotnie.

W państwie konstytucyjnym – stanowiącym przedmiot zainteresowania z perspektywy niniejszego rozdziału – wartości kodyfikowane są przede wszystkim na poziomie konstytucji. To w tym szczególnym akcie prawa system aksjologiczny wyrażony jest za pomocą norm prawnych, gdzie aksjologia danej wspólnoty spotyka się z jurysprudencją (Izdebski 2011: 255). Jak już wspomniano, wartości tworzą zbiorczo uporządkowany system aksjologiczny. W systemie tym mogą pozostawać ze sobą w różnych układach relacyjnych, w tym w relacji kolizyjnej. Zadaniem zaś norm konstytucyjnych jest ich urzeczywistnienie (wyartykułowanie) i ochrona, a także ustalenie relacji między nimi występujących, w tym ich ważności pozwalającej rozstrzygnąć ewentual-

nie kolizje (Florczak-Wątor 2014: 226). Konstytucja – zakładając jej normatywny charakter – jest więc nie tylko formalnoprawną podstawą całego systemu prawa obowiązującego oraz aktem określającym sposób powołania i ustroj organów danego państwa, ale właśnie przede wszystkim aktem wyrażającym podstawowe wartości, na których system prawa jest oparty (Tuleja 2003: 64). Jednocześnie we wszystkich systemach prawnych, gdzie występuje konstytucja pisana, posiada ona szczególną nadrzędną moc względem innych aktów normatywnych. Poprzez swoją hierarchiczną wyższość oraz charakter aktu dyrektywnego konstytucja determinuje funkcjonowanie całego systemu prawnego (Morawski 2006), w tym również w zakresie realizacji prawa do partycypacji obywateli w sferze publicznej. W hierarchicznie zorganizowanym systemie prawa organy władzy publicznej mają obowiązek konkretyzowania wartości konstytucyjnych, co dokonuje się zarówno na poziomie stanowienia prawa, jego stosowania, jak i w procesie eliminowania norm prawnych niezgodnych z konstytucją (Tuleja 2003).

Na poziomie konstytucji wartości wyrażane są za pomocą norm prawnych, z których te o relatywnie wysokim stopniu ogólności stanowią zasady konstytucyjne (Alexy 2010). Katalog zasad konstytucyjnych jest do pewnego stopnia sporny, niemniej należą do niego sformułowania konstytucyjne, którym walor zasady przypisuje się ze względu na ich wagę oraz tradycję nazewniczą, ukształtowaną w doktrynie i orzecznictwie (Wojtyczek 1997; Tuleja 1997a). Za P. Tuleją, który odwołuje się do teorii R. Alexego, powtórzyć należy, że zasady mają charakter nakazów optymalizacyjnych o charakterze idealizacyjnym – zakładają powinność realizacji jakiegoś stanu rzeczy, który może być zrealizowany jedynie w pewnym stopniu (Tuleja 1997b: 69). Tym samym wypełnienie zasady powinno być realizowane w najbardziej możliwy sposób, przy czym jest to uzależnione od prawnych i faktycznych możliwości (Gizbert-Studnicki 1998).

Konstytucyjne umocowanie partycypacji obywatelskiej może objawiać się w dwóch formach – bezpośredniej i pośredniej. Po pierwsze, ustrojodawca może w sposób literalny posłużyć się w tekście konstytucji pojęciem partycypacji obywatelskiej i przez to bezpośrednio dokonać jej konstytucjonalizacji. W drugim przypadku konstytucja może nie zawierać *expressis verbis* tego pojęcia, jednak w całokształcie swoich przepisów, w szczególności w ramach części poświęconej zasadom ustrojowym regulującym system władzy publicznej, a także gwarancjom praw i wolności obywatelskich może dawać wyraz ochronie wartości, jaką jest partycypacja obywateli w państwie demokratycznym. Wybór jednej z powyższych form jest warunkowany tradycją ustrojową danego państwa.

W państwach europejskich bezpośrednia konstytucjonalizacja partycypacji obywatelskiej stanowi raczej wyjątek niż regułę. Z 27 państw członkowskich tylko portugalska i hiszpańska konstytucja posługują się *expressis verbis*

pojęciem partycypacji. W art. 2 Konstytucji Portugalii formułującym zasadę demokratycznego państwa prawnego wskazano, że Portugalia jest państwem dążącym do pogłębienia demokracji partycypacyjnej (Konstytucja Portugalii 1976, art. 2). Zgodnie z art. 64 Konstytucji Portugalii, dotyczącym prawa do ochrony zdrowia „zarządzanie państwową służbą zdrowia opiera się na zasadzie decentralizacji i partycypacji” (Konstytucja Portugalii, 1976 art. 64 ust. 4). Podobnie w art. 77 wprowadzono zasadę partycypacji w zarządzaniu szkołą. Ustęp 2 tego przepisu zawiera ustawowe odesłanie do uregulowania formy udziału stowarzyszeń nauczycieli, uczniów, rodziców oraz społeczności i instytucji o charakterze naukowym w ustalaniu kierunków polityki edukacyjnej (Konstytucja Portugalii 1976, art. 77 ust. 2). Zasada partycypacji obywatelskiej dotyczy także regionów autonomicznych Portugalii – Azorów i Madeiry. Zgodnie z art. 225 portugalskiej konstytucji: „autonomia regionów ma na celu zapewnienie demokratycznej partycypacji obywateli, rozwoju gospodarczo-społecznego oraz popieranie i obronę interesów regionalnych, a także wzmocnienie jedności narodowej i więzi solidarności między wszystkimi Portugalczykami” (Konstytucja Portugalii, 1976, art. 225 ust. 2).

Z kolei Konstytucja Królestwa Hiszpanii z 1978 r. prawo do partycypacji obywatelskiej ustanawia w art. 9 ust. 2, który nakłada na władze publiczne obowiązek kształtowania warunków niezbędnych dla urzeczywistnienia i zapewnienia skuteczności, wolności i równości jednostki oraz grup, w skład których ona wchodzi, a także usuwanie przeszkód, które uniemożliwiłyby lub utrudniły ich pełną realizację oraz ułatwienie uczestnictwa wszystkich obywateli w życiu politycznym, ekonomicznym, kulturalnym i społecznym. Podobny obowiązek państwa w tworzenia warunków dla swobodnego i skutecznego uczestnictwa w życiu publicznym młodzieży formułuje art. 48 (Konstytucja Hiszpanii 1976).

W pozostałych przypadkach konstytucje państw europejskich posługują się terminem uczestnictwa w życiu publicznym. Tak na przykład art. 44 Konstytucji Chorwacji z 1990 r. gwarantuje każdemu obywatelowi prawo uczestniczenia w życiu publicznym oraz prawo dostępu do służby publicznej na równych warunkach. Na poziomie samorządu lokalnego, w art. 132 Konstytucji Chorwacji każdemu chorwackiemu obywatelowi przysługuje również prawo do bezpośredniego uczestniczenia w zarządzaniu sprawami lokalnymi poprzez zgromadzenia, referenda i inne formy bezpośredniego decydowania, zgodnie z ustawą i statutem danej jednostki (Konstytucja Chorwacji 1990, art. 132). W Konstytucji Grecji z 1975 r. prawo do partycypacji zostało wyrażone w art. 5 ust. 1, który stanowi, że „każdy ma prawo swobodnie rozwijać swoją osobowość i uczestniczyć w życiu społecznym, ekonomicznym i politycznym kraju pod warunkiem, że nie narusza to praw innych ani nie stanowi naruszenia Konstytucji lub dobrych obyczajów (Konstytucja Grecji 1975, art. 5 ust. 1). Zgodnie zaś z Konstytucją Litwy z 1992 r. „obywatele mają prawo do uczestniczenia w zarządzaniu swym krajem bezpośrednio, jak również

przez demokratycznie wybranych przedstawicieli, a także mają prawo dostępu, na równych warunkach, do służby państwowej Republiki Litewskiej. Obywatelom gwarantuje się prawo do krytyki pracy instytucji państwowych i funkcjonariuszy oraz do zaskarżania ich decyzji [...]” (Konstytucja Litwy 1992, art. 33). Słowacka ustawa zasadnicza z 1992 r. w art. 30 stanowi natomiast, że „obywatele mają prawo uczestniczyć w zarządzaniu sprawami publicznymi bezpośrednio albo poprzez wolny wybór swoich przedstawicieli [...]” (Konstytucja Słowacji 1992, art. 30).

2.3. Umocowanie partycypacji obywatelskiej w Konstytucji RP

Konstytucja RP nie posługuje się *explicite* pojęciem partycypacji obywatelskiej lub uczestnictwa obywatelskiego. Nie oznacza to jednak, że wartość ta pozostaje poza jej aksjologią, gdyż rekonstrukcja konstytucyjnego umocowania partycypacji obywatelskiej w Polsce może być dokonana za pomocą innych norm wyrażonych w Konstytucji RP w sposób bezpośredni. Konstytucyjne podstawy partycypacji będą wynikać po pierwsze, z nadrzędnych zasad ustrojowych regulujących sprawowanie władzy publicznej w Polsce oraz po drugie, z treści niezbywalnych praw i wolności obywatelskich (politycznych), które w swoim całości kształcie stwarzają realne ramy prawne do realizowania partycypacji obywatelskiej.

2.3.1. Konstytucyjne zasady ustrojowe

W ramach pierwszej kategorii norm konstytucyjnych należy wymienić: zasadę dobra wspólnego (Konstytucja RP 1997, art. 1), zasadę demokratycznego państwa prawnego (Konstytucja RP 1997, art. 2), zasadę suwerenności narodu (Konstytucja RP 1997, art. 4), zasadę społeczeństwa obywatelskiego (Konstytucja RP 1997, art. 12) oraz zasadę dialogu społecznego (Konstytucja RP 1997, art. 20).

Zasada dobra wspólnego została wyrażona w art. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”. Pierwszy z przepisów ustawy zasadniczej wyraża istotę państwa polskiego, które nie jest tylko prostą identyfikacją aparatu władzy publicznej, ale jest przede wszystkim zrzeszeniem obywateli (Sarnecki 2014: 72). Rzeczpospolita Polska jako dobro wspólne jest sumą warunków życia społecznego umożliwiających i ułatwiających integralny rozwój wszystkich członków wspólnoty politycznej i tworzonych przez nich społeczności (Safjan, Bosek 2016). Wspólnota ta posiada zatem programowe prawo do korzystania z dobra wspólnego, tj. z wszystkich urządzeń i instytucji państwa, w tym także w ramach instytucji partycypacji obywatelskiej. Jednocześnie obywatele są prawnie zobowiązani troszczyć się o dobro wspólne (Konstytucja RP, 1997, art. 82).

Drugą z wyróżnionych wyżej zasad to **zasada demokratycznego państwa prawnego**, która została zawarta w art. 2 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Powszechnie przyjmuje się, że art. 2 Konstytucji RP wyraża w istocie trzy zasady konstytucyjne:

- 1) zasadę państwa demokratycznego,
- 2) zasadę państwa prawnego i
- 3) zasadę sprawiedliwości społecznej,

– które są ze sobą powiązane funkcjonalnie i treściowo (Safjan, Bosek 2016).

Po pierwsze, Polska jest państwem demokratycznym, w którym władza publiczna należy do wspólnoty wszystkich obywateli – nakreślonych w art. 4 Konstytucji RP jako „Naród”. Zasada demokracji (Konstytucja RP 1997, art. 2) odczytywana wspólnie z trzecią z wyróżnionych zasad, tj. **zasadą zwierzchnictwa narodu** (Konstytucja RP 1997, art. 4) stanowi zatem, że to naród jako wspólnota obywateli jest jedynym dzierżycielem władzy zwierzchniej i tylko on może tę władzę sprawować w sposób bezpośredni lub powierzyć jej sprawowanie wybranym w demokratycznych wyborach podmiotom. Tym samym organy przedstawicielskie powinny traktować obywateli podmiotowo i w ramach ustanowionych prawnie form, powinny stale wsłuchiwać się w ich potrzeby i prowadzić z nimi dialog. W przeciwnym razie utracą one powierzony mandat do sprawowania władzy publicznej (Sarnecki 2014: 71). Państwo demokratyczne to państwo nieskrępowanie działających obywateli, którzy swobodnie mogą artykułować swoje postulaty, manifestować swe potrzeby i formułować swoją wolę co do kierunku ich rozwiązywania. To także państwo, które dopuszcza funkcjonowanie wszelkich form kontroli obywatelskiej nad działaniami organów władzy publicznej. Państwo demokratyczne to zatem państwo realizujące wartości partycypacji obywatelskiej, poprzez wprowadzanie i rozwijanie prawnych form uczestnictwa obywatelskiego (Firek 2023b).

Po drugie, art. 2 Konstytucji RP wyraża zasadę państwa prawnego. W aspekcie formalnym oznacza ona konieczność działania organów władzy publicznej w sposób praworządny, tylko na podstawie i w granicach prawa (Konstytucja RP 1997, art. 7). W aspekcie materialnym stanowi natomiast dyrektywę podejmowania przez władze publiczne takich działań, aby w sposób jak najpełniejszy realizowały wartości konstytucyjne, w tym ochornę godności człowieka, jego praw i wolności, podział władzy, nadrzędność konstytucji i niezależności sądów (Tuleja 2023). Z zasady państwa prawnego wynika również zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i prawa, zgodnie z którą organy władzy publicznej powinny działać w sposób lojalny i uczciwy względem jednostki, budząc w niej poczucie stabilności i bezpieczeństwa prawnego. Ponadto zasada państwa prawnego z perspektywy jednostki wyraża dyrektywę wolnościową. W państwie praworządnym jednostka może podejmować wszelkie działania, których prawo jej nie zabrania. Organ władzy publicznej

zaś przeciwnie – może podejmować działania tylko na podstawie i w granicach prawa (Morawski 2014: 199). Dlatego w zakresie uczestnictwa obywateli w sferze działania organów władzy publicznej państwo praworządne i demokratyczne ma za zadanie to uczestnictwo umożliwić, a nawet powinno je wspomagać i rozwijać, zarówno w formie instytucjonalnej, jak i materialnej. W praktyce zasada ta stanowi podstawę do podejmowania przez jednostki lub ich grupy różnorodnych aktywności obywatelskich, bez powoływania się na bezpośrednio skodyfikowane podstawy prawne, zaliczane przez literaturę do tzw. pozaustawowych instytucji partycypacji (Rokicki 2016: 20–21).

Po trzecie, z treści art. 2 Konstytucji RP wynika zasada sprawiedliwości społecznej. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie definiuje tę zasadę jako „dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywanie się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli” (TK 2020, K 8/98). Państwo urzeczywistniające sprawiedliwość społeczną to zatem państwo wspomagające rozwój jednostek, które z różnych względów są społecznie wykluczone lub ograniczone. Przypomnijmy, że właśnie poprzez partycypację obywatelską jednostki lub grupy wykluczone z procesu podejmowania decyzji publicznych mogą uzyskać wpływ na ich kształt.

Kolejną z omawianych zasad jest **zasada społeczeństwa obywatelskiego** wyrażona w art. 12 Konstytucji RP. Istotą tej zasady jest zagwarantowanie przestrzeni do istnienia i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, rozumianego jako samozorganizowana i niezależna od aparatu państwowego sfera publiczna (Pietrzyk-Reeves 2012). Sfera ta składa się z sieci sformalizowanych lub niesformalizowanych organizacji zrzeszających jednostki, w celu realizacji ich określonych potrzeb. Co istotne art. 12 Konstytucji RP zawiera otwarty katalog organizacji tworzących społeczeństwo obywatelskie. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 27 maja 2003 r. „Społeczeństwo obywatelskie, kształtujące się od 1989 r. to społeczeństwo wolnych, świadomych, aktywnych i zaangażowanych w sprawy publiczne obywateli. Obywatele nie mają żadnych przeszkód prawnych organizowania się w sposób odpowiadający ich potrzebom, celom i interesom. Nie ma takiego elementu życia publicznego, w którym nie uczestniczą obywatele zorganizowani w organizacjach społecznych, stowarzyszeniach czy fundacjach. Trudno jest wyobrazić sobie sprawę o ogólnokrajowym znaczeniu, która nie byłaby przedmiotem uprzedniego zainteresowania grup obywateli (społeczeństwa)” (TK 2003, K 11/03). Adresatem konstytucyjnej zasady społeczeństwa obywatelskiego są organy władzy publicznej, które powinny gwarantować wolność tworzenia i działania zrzeszeń (Tuleja 2023).

Ostatnią z przedstawionych w ramach niniejszej analizy zasad ustrojowych jest **zasada dialogu społecznego**, wyrażana w Konstytucji RP w dwóch znaczeniach, pozostających ze sobą w relacji zawierania się (Sarnecki 2009: 38).

W węższym znaczeniu zasada dialogu społecznego zawarta w art. 20 Konstytucji RP jest elementem ustroju gospodarczego i określa pożądany sposób rozwiązywania konfliktów pomiędzy pracodawcami, pracownikami i organami władzy publicznej. W szerszym znaczeniu natomiast, użytym w Preambule Konstytucji RP, zasada dialogu społecznego sprowadza się do takiego zorganizowania państwa oraz określenia praw i wolności jednostki, dzięki któremu obywatele lub ich zrzeszenia będą mogły swobodnie wyrażać się i wymieniać poglądy, a także demokratycznie zdobywać społeczne poparcie dla tych poglądów (Winczorek 1998: 39–40). Wieloaspektowość tej zasady przejawia się nie tylko w obowiązku prowadzenia dialogu społecznego przez władze publiczne. Wynika z niej także wymóg funkcjonowania „otwartego rządu”, polegający na zapewnieniu wszystkim podmiotom w państwie dostępu do informacji publicznej (Wasil-Rusecka 2021). Dla przedmiotowych rozważań zasadnicze znaczenie ma zasada dialogu społecznego w szerszym znaczeniu. Konstytucjonalizacja dialogu społecznego nakazuje uznać, że dialog jest aksjologicznie pożądanym sposobem zachowania się ludzi w każdej sytuacji społecznej (Stadniczeńko 2014: 328). W sferze publicznej dialog przybiera postać zinstytucjonalizowanych form komunikacji, w której podmioty społeczne mogą przedstawiać organom władzy publicznej swoje postulaty. Istotą dialogu społecznego jest zatem wzajemna komunikacja zbiorowego podmiotu partycypującego z organem władzy publicznej, przejawiająca się w wymianie informacji i opinii. Dialog społeczny jest zatem podstawą wszelkiej partycypacji obywatelskiej (Firek 2023a; Gąciarz, Pańków 2001), a ustrojowa zasada dialogu społecznego stanowi jej konstytucyjną podstawę. Co istotne jednak, efekt przeprowadzonej deliberacji nie ma charakteru władczego. Z zasady dialogu społecznego nie wynika bowiem obowiązek stanowienia prawa poprzez uzyskanie konsensusu społecznego (TK 2014, K 43/12).

Warto dodać, że do powyższego katalogu zasad ustrojowych, w kontekście ustroju samorządu terytorialnego jako lokalnej demokracji, zalicza się także zasadę decentralizacji władzy publicznej (Konstytucja RP 1997, art. 15) oraz zasadę samorządu terytorialnego (Konstytucja RP 1997, art. 16). Pierwsza z nich oznacza taki system organizacji administracji publicznej, w którym znaczna część zadań publicznych wykonywana jest nie przez centralne organy państwa, a przez organy jednostek samorządu terytorialnego, wyłonione w sposób demokratyczny przez społeczność lokalne (TK 2006, K 31/06). W myśl drugiej zasady, to właśnie ogół mieszkańców danej jednostki tworzy z mocy prawa wspólnotę samorządową, która uczestniczy poprzez swoje organy w sprawowaniu władzy publicznej. Realizacja powyższych zasad (w tym w świetle zasady subsydiarności) powinna polegać na delegowaniu obywatelom i ich wspólnotom lokalnym istotnej części władzy publicznej umożliwiając im realizowanie zadań publicznych (Bożek 2012).

3. Prawa i wolności obywatelskie (polityczne)

Drugą kategorią norm wyrażonych bezpośrednio w polskiej ustawie zasadniczej, stanowiących konstytucyjne umocowanie dla partycypacji są prawa i wolności obywatelskie (polityczne), które w swoim całości kształcie stwarzają realne ramy prawne do realizowania prawa do partycypacji obywatelskiej. Prawa te mają charakter uniwersalnych praw człowieka, czego potwierdzeniem jest ich kodyfikacja na bazie prawa międzynarodowego: w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 r. oraz Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r. Źródłem praw i wolności politycznych jest natomiast przyrodzona i niezbywalna godność człowieka (Konstytucja RP 1997, art. 30). Do katalogu tych praw zaliczyć należy, w szczególności: prawo dostępu do informacji publicznej (Konstytucja RP 1997, art. 61), wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji (Konstytucja RP 1997, art. 54), wolność zgromadzeń (Konstytucja RP 1997, art. 57), wolność zrzeszania się (Konstytucja RP 1997, art. 58–59 w zw. z art. 12) oraz prawo do petycji, wniosków i skarg (Konstytucja RP 1997, art. 63).

Wspólnym rdzeniem powyższych praw i wolności jest zagwarantowanie obywatelom oraz ich grupom prawa do uczestniczenia w sferze publicznej. Tym samym katalog ten stanowi podstawy dla formułowania konstytucyjnego prawa do partycypacji, tj. prawa do współuczestniczenia w kierowaniu polityką państwa. Istotą tego prawa jest możliwość wpływania jednostek na proces decyzyjny oraz kształtowanie woli politycznej, niezależnie od istniejącego mechanizmu przedstawicielskiego, a więc w okresach między poszczególnymi aktami wyborczymi. Z perspektywy jednostek, partycypacja obywatelska stanowi przestrzeń do angażowania się w życie publiczne demokratycznego państwa i przez to troski o dobro wspólne. Z perspektywy organów władzy publicznej ma natomiast charakter komunikacyjny, ponieważ za pomocą jej instytucji organy państwa mogą po pierwsze poznać potrzeby, opinie i postulaty społeczeństwa, a po drugie włączyć podmioty społeczne do procesu podejmowania decyzji publicznych. Warto zauważyć, że w zakresie komunikacyjnym uczestnictwo obywatelskie relatywnie często dotyczy także krytyki lub negacji proponowanych rozwiązań, przez co odgrywa rolę tzw. wczesnego ostrzegania – sygnalizuje istotne napięcia społeczne, które mogłyby zagrażać demokracji przedstawicielskiej (TK 2014, K 44/12).

Teza o partycypacyjnej funkcji powyższych praw i wolności znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z 18 stycznia 2006 r. Trybunał wskazał, że wolność zgromadzeń realizuje w praktyce zasadę, zgodnie z którą kształtowanie woli politycznej następuje poprzez wpływ społeczeństwa na organy władzy publicznej, a nie odwrotnie (TK 2006, K 21/05). Choć Trybunał nie nazwał wprost przywołanej zasady, to odwołał się właśnie do zasady partycypacji obywatelskiej. W wyroku tym

Trybunał uznał również, że wolność zgromadzeń wraz z wolnością wyrażania swoich poglądów (wolnością słowa) i wolnością stowarzyszania się stanowią wspólny fundament umożliwiający działalność społeczeństwa obywatelskiego (TK 2006, K 21/05). W wyroku z 29 września 2008 r. Trybunał Konstytucyjny uznał z kolei, że wolność wyrażania poglądów przez jednostki służy kształtowaniu dobra wspólnego, jakim jest państwo (TK 2008, SK 52/05).

Podkreślić należy, że konstytucyjne prawo partycypacji obywatelskiej ma wyłącznie charakter dobrowolny. Jest uprawnieniem jednostek, a nie ich obowiązkiem. Ustawodawca nie może zatem ani nakazywać podjęcia aktywności partycypacyjnej, ani nie może zakazywać pozostawania „biernym obywatelem”. Konstytucyjna regulacja nie traktuje zatem partycypacji jako zobowiązania obywateli względem wspólnoty, a gwarantuje prawne ramy do jej swobodnej i dobrowolnej realizacji (Plecka, Och 2022).

Wnioski

Przeprowadzona powyżej holistyczna wykładnia norm Konstytucji RP, obejmująca w szczególności zasady ustrojowe, a także prawa i wolności obywatelskie, pozwala potwierdzić konstytucyjne umocowanie partycypacji obywatelskiej. Partycypacja jako wartość społeczna stanowiąca element aksjologii państwa demokratycznego jest rozpoznawana przez polskiego ustrojodawcę i stanowi na gruncie polskiej ustawy zasadniczej wartość konstytucyjną. Jej identyfikacja jako wartości konstytucyjnie chronionej obliguje organy państwa do stanowienia, stosowania i interpretacji prawa w stopniu jak najpełniej tę wartość realizującym. Choć Konstytucja RP nie zawiera bezpośrednio wyrażonej zasady partycypacji obywatelskiej, to istnienie takiej zasady można wyinterpretować z treści innych zasad ustrojowych, w tym w szczególności zasady demokratycznego państwa prawnego odczytywanej w związku z zasadą suwerenności narodu oraz zasady dobra wspólnego i zasady dialogu społecznego. Istotą zasady partycypacji obywatelskiej jest zapewnienie obywatelom realnej możliwości uczestniczenia w sferze działania organów władzy publicznej. Tym samym polski ustawodawca – zgodnie z tą zasadą – powinien w systemie prawa wprowadzać i wzmacniać takie instytucje, które pozwolą obywatelom w sposób swobodny i nieskrępowany partycypować w sferze publicznej. Jednocześnie konstytucyjny katalog praw i wolności obywatelskich (politycznych) pozwala sformułować prawo do partycypacji obywatelskiej. Jak wskazano, istotą tego prawa jest możliwość wpływania jednostek na proces decyzyjny oraz kształtowanie woli politycznej, niezależnie od istniejącego mechanizmu przedstawicielskiego, a więc w okresach między poszczególnymi aktami wyborczymi.

Konstytucyjne umocowanie partycypacji pozwala na stosowanie i rozwijanie różnorodnych instytucji partycypacyjnych w praktyce społecznej. Należy jednak podkreślić, że w aspekcie gwarancyjnym każdy proces partycypacyjny

powinien wynikać z prawa pozytywnego oraz być oparty na zasadach inkluzywności i transparentności. W przeciwnym razie partycypacja może okazać się uznaniowym narzędziem w rękach polityków, którego zadaniem jest tylko legitymizowanie podjętych uprzednio decyzji. W takiej sytuacji partycypacja obywatelska nie korzysta z ochrony konstytucyjnej. Postulat określania standardów realizacji uczestnictwa obywatelskiego jest zatem wciąż aktualny.

Key Takeaways

- Partycypacja obywatelska rozumiana najogólniej jako dobrowolny i bezpośredni udział obywateli w sferze działania organów władzy publicznej stanowi jeden z fundamentalnych postulatów współczesnej demokracji. Z uwagi na społeczne korzyści, jakie niesie ze sobą stosowanie instytucji partycypacyjnych, jest ona powszechnie pożądaną wartością, składającą się na aksjologię państwa demokratycznego.
- Konstytucja RP nie zawiera bezpośredniej konstytucjonalizacji partycypacji obywatelskiej. Niemniej konstytucyjne umocowanie uczestnictwa obywatelskiego w Polsce wynika po pierwsze z zasad ustrojowych (zasada dobra wspólnego, zasada demokratycznego państwa prawnego, zasada suwerenności narodu, zasada społeczeństwa obywatelskiego i zasada dialogu społecznego) oraz po drugie z konstytucyjnego katalogu praw i wolności obywatelskich (politycznych).
- Partycypacja obywatelska stanowi zatem wartość konstytucyjnie chronioną. Holistyczna analiza przepisów Konstytucji RP pozwala uznać ją po pierwsze za element zasady demokratycznego państwa prawnego oraz po drugie za konstytucyjne prawo jednostki do współuczestniczenia w kierowaniu sprawami publicznymi.

Bibliografia

Akty prawne, orzecznictwo i dokumenty urzędowe

- Powszechna Deklaracja Praw Człowieka (1948) <https://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1948.html>
- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (1966), Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.
- Konstytucja Republiki Grecji (1975) <https://biblioteka.sejm.gov.pl/konstytucje-swiate-grecja/>
- Konstytucja Republiki Portugalskiej (1976) <https://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/portugalia.html>
- Konstytucja Królestwa Hiszpanii (1978) <https://biblioteka.sejm.gov.pl/konstytucje-swiate-hiszpania/>
- Konstytucja Republiki Chorwacji (1990) <https://biblioteka.sejm.gov.pl/konstytucje-swiate-chorwacja/>

- Konstytucja Republiki Słowacji (1992) <https://biblioteka.sejm.gov.pl/konstytucje-swiata-slowacja/>
- Konstytucja Republiki Litwy (1992) <https://biblioteka.sejm.gov.pl/konstytucje-swiata-litwa/>
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (1997), Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 kwietnia 2000 r., K 8/98, OTK 2000, Nr 3, poz. 87.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 maja 2003 r., K 11/03, OTK-A 2003, Nr 5, poz. 43.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 stycznia 2006 r., K 21/05, OTK-A 2006, Nr 1, poz. 4.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 listopada 2006 r., K 31/06, OTK-A 2006, Nr 10, poz. 147.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29 września 2008 r., SK 52/05, OTK-A 2008, Nr 7, poz. 125.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 września 2014 r., K 44/12, OTK-A 2014, Nr 8, poz. 92.

Literatura

- Alexy R. (2010). *Teoria praw podstawowych*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Arnstein S.R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, 35(4), 216–24, DOI: <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Barber B.R. (1984). *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*, Berkeley: University of California Press.
- Beetham D. (red.) (1994). *Defining and Measuring Democracy*. London: SAGE.
- Beierle T.C. (1999). Using Social Goals To Evaluate Public Participation In Environmental Decisions, *Review of Policy Research, Policy Studies Organization*, 16(3–4), 75–103.
- Boć J. (1998). *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz Komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Wrocław: Kolonia.
- Bożek M. (2012). Konstytucyjne podstawy partycypacji społecznej i formy jej realizacji w samorządzie terytorialnym, *Przegląd Sejmowy*, 5(112), 89–114.
- Burton P. (2009). Conceptual, Theoretical and Practical Issues in Measuring the Benefits of Public Participation. *Evaluation*, 15(3), 263–284. DOI: <https://doi.org/10.1177/1356389009105881>
- Chrzanowski O. (2014). *Partycypacja publiczna krok po kroku Antologia tekstów*, Warszawa: Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych.
- Dalton R.J. (2017). *The Participation Gap: Social Status and Political Inequality*, Oxford: Oxford University Press, DOI: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198733607.001.0001>
- Firek W. (2023a). *Partycypacja obywatelska jako wartość konstytucyjna w demokratycznym państwie prawnym*, *Przegląd Konstytucyjny*, 2, 53–73, DOI: <https://doi.org/10.4467/25442031PKO.23.010.18276>
- Firek W. (2023b). *Partycypacja obywatelska w demokratycznym państwie prawnym*, Kraków: Księgarnia Akademicka, DOI: <https://doi.org/10.12797/9788381389075>

- Florczak-Wątor M. (2014). *Horyzontalny wymiar praw konstytucyjnych*, Kraków: Monografie Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Fung A. (2003). Recipes for public spheres: Eight institutional design choices and their consequences, *Journal of Political Philosophy*, 11(3), s. 338–367.
- Gąciarz B., Pańków W. (2001). Dialog społeczny po polsku – fikcja czy szansa?, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Gierszewski D. (2017). *Edukacja obywatelska w przestrzeni lokalnej*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Gizbert-Studnicki T. (1988). Zasady i reguły prawne. *Państwo i Prawo*, 3, 16–26.
- Hall K.L. (1989). *The Magic Mirror. Law in American History*, Nowy York – Oxford: Oxford University Press.
- Hausner J. (2002). *Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego*. W: J. Hausner, M. Kukielka (red.), *Studia z zakresu zarządzania publicznego*, Kraków: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, 48–71.
- Izdebski H. (2006). Od administracji publicznej do public governance. *Zarządzanie publiczne*, 1, 7–20.
- Izdebski H. (2011). *Elementy teorii i filozofii prawa*, Warszawa: LexisNexis.
- Knosala E. (1985). *Pojęcie administracji świadczącej w polskiej literaturze prawa administracyjnego*. W: K. Podgórski (red.), *Regulacja prawna administracji świadczącej*, Katowice: Uniwersytet Śląski, 21–26.
- Landemore H. (2020). *Open Democracy: Reinventing Popular Rule for the Twenty-First Century*, New York: Princeton University Press.
- Lipset S.M. (1995). *Homo politicus. Społeczne podstawy polityki*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Marchaj R. (2016). *Samorządowe konsultacje społeczne*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Marczewska-Rytko M. (2010). *Idea demokracji bezpośredniej od okresu antycznego do czasów Internetu i globalizacji*. W: M. Marczevska-Rytko, A.K. Piasecki (red.), *Demokracja bezpośrednia: wymiar globalny i lokalny*, Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, 13–28.
- Morawski L. (2006). *Zasady wykładni prawa*, Toruń: TNOiK.
- Morawski L. (2014). *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń: Wydawnictwo „Dom Organizatora”.
- Niżnik-Dobosz I., *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego* W: *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, B. Dolnicki (red.), Warszawa: Wolters Kluwer, 21–42.
- Pietrzyk-Reeves D. (2012). *Idea społeczeństwa obywatelskiego. Współczesna debata i jej źródła*. Toruń: Wydawnictwo Naukowe UMK.
- Plecka D., Och J. (2022). Prawo do partycypacji. Wstęp do analizy rozwiązań konstytucyjnych w III RP w kontekście koncepcji otwartej demokracji, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, 6(70), 215–223, DOI: <https://doi.org/10.15804/ppk.2022.06.15>
- Richardson A. (1983). *Participation*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Rokicki J. (2016). *Partycypacja społeczna (pojęcie, aspekty teoretyczne)*. W: M. Gurdek (red.), *Partycypacja społeczna we współczesnym samorządzie terytorialnym*. Sosnowiec: Oficyna Wydawnicza „Humanitas”.

- Rudolf W. (2010). Koncepcja governance i jej zastosowanie – od instytucji międzynarodowych do niższych szczebli władzy. *Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica*, 245, 73–82.
- Safjan M., Bosek Ł. (red.) (2016). *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Sarnecki P. (2009). Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa: Biuro Trybunału Konstytucyjnego.
- Sarnecki P. (2014). *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Satori G. (1998). *Teoria demokracji*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Shills E. (1994). *Co to jest społeczeństwo obywatelskie*. W: K. Michalski (red.), *Europa i Społeczeństwo Obywatelskie Rozmowy w Castel Gandolfo*, Kraków: Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, 10–53.
- Smith G. (2009). *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation, Theories of Institutional Design*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Sobiesiak P. (2012). *Prawo a partycypacja publiczna. Bilans monitoringu 2011*, Warszawa: Instytut spraw publicznych.
- Stadniczenko S.L. (2014). Konstytucjonalizacja zasady dialogu społecznego, *Studia Iuridica Lublinensia*, 22, 317–332, DOI: <http://dx.doi.org/10.17951/sil.2014.22.0.317>
- Swaniewicz P. (2012). *Partycypacja społeczna w realizacji polityki miejskich*. W: *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, M. Stec, M. Mączyński (red.) Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 36–57.
- Tuleja P. (1997b). *Normatywna treść praw jednostki w ustawach konstytucyjnych RP*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Tuleja P. (1997a). *Zasady konstytucyjne*. W: *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, P. Sarnecki (red.) Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Tuleja P. (2003). *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*, Kraków: Kantor Wydawniczy Zakamycze.
- Tuleja P. (red.) (2023). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, Warszawa: Wolters Kluwer.
- Uziębło P. (2009). *Demokracja partycypacyjna*, Gdańsk: Centrum Badań Społecznych.
- Wasil-Rusecka W. (2021). Rola dialogu społecznego w rozwiązywaniu konfliktów społecznych, *Roczniki Nauk Prawnych*, t. XXXI, 3, DOI: <http://doi.org/10.18290/rnp21313.8>
- Winczorek P. (1998). *Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej*, J. Majchrowski, P. Winczorek (red.), Warszawa: Difin.
- Wojtyczek K. (1997). *Formy konstytucjonalizacji zasad konstytucyjnych*, W: *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, P. Sarnecki (red.) Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

mgr Adela Gąsiorowska

Uniwersytet Warszawski, Wydział Prawa i Administracji

a.gasiorowska4@uw.edu.pl

ORCID: 0000-0002-1379-6971

Rozdział III.

Panel obywatelski jako narzędzie współtworzenia prawa.

Doświadczenia europejskie i lekcje dla Polski

Abstrakt:

We współczesnych systemach polityczno-prawnych popularne staje się korzystanie z narzędzi partycypacyjnego współtworzenia prawa. Jednym z takim narzędzi może być panel obywatelski. Rekomendacje niektórych paneli, w tym także tych organizowanych dotychczas w Polsce dotyczyły bowiem zmian prawa. Jednocześnie panele te organizowane były w pewnym oderwaniu od działania innych instytucji prawodawczych, a stopień wdrażania ich rekomendacji w przepisach prawa zbadany jest w niewielkim stopniu. Tymczasem analiza powiązań pomiędzy integracją panelu z innymi instytucjami prawodawczymi a wdrażaniem jego rekomendacji przez te instytucje wydaje się kluczowa dla ustalenia, w jaki sposób panel powinien zostać zintegrowany z instytucjami prawodawczymi. W związku z tym w rozdziale odpowiedziano na pytania:

- 1) w jaki sposób panele obywatelskie mogą być integrowane z innymi instytucjami uczestniczącymi w procesie prawodawczym oraz
- 2) jakie są możliwe związki między integracją panelu z tymi instytucjami a rozpatrzeniem i zaakceptowaniem przez nie rekomendacji panelu.

W badaniu ograniczono się do analizy sześciu szczególnych przypadków paneli, poświęconych tematyce najdonioślejszej z punktu widzenia procesu prawodawczego, tj. zmianom ustrojowym, zrealizowanym w Europie na szczeblu centralnym. Przypadki te zbadane zostały z wykorzystaniem metod analizy danych wtórnych i analizy prawnoporównawczej. Następnie na podstawie wyników badania sformułowano wnioski dotyczące funkcjonowania instytucji panelu obywatelskiego w polskim systemie polityczno-prawnym.

Słowa klucze:

panel obywatelski, minipubliki, demokracja deliberacyjna, partycypacja obywatelska, proces legislacyjny

1. Wprowadzenie

We współczesnych systemach polityczno-prawnych popularne staje się korzystanie z narzędzi partycypacyjnego współtworzenia prawa. Także w ustroju polskim od wielu lat funkcjonują złożone z przedstawicieli społeczeństwa organy inicjatywno-doradcze, wyposażone w pewne kompetencje w procesie legislacyjnym¹. Uznaje się, że organy te stanowią realizację określonej w art. 4 ust. 1 Konstytucji RP zasady suwerenności narodu, nawet jeżeli nie są wymienione w przepisach Konstytucji RP ani nie są klasycznymi instytucjami demokracji przedstawicielskiej bądź bezpośredniej (Działocha 2016; Uziębło 2009). Jakkolwiek więc tego typu organy nie mogą samodzielnie stanowić prawa powszechnie obowiązującego, mogą być one narzędziami włączania obywateli i obywaterek w sprawowanie władzy państwowej, w tym także w proces tworzenia prawa (Działocha 2016).

Stosunkowo nowym narzędziem partycypacyjnym w Polsce jest panel obywatelski – instytucja złożona z losowo wyłonionych obywateli i obywaterek, stanowiących reprezentację swojej społeczności w odniesieniu do różnych kryteriów demograficznych (np. płeć, wiek, wykształcenie) oraz rozstrzygających w drodze deliberacji określony problem z zakresu danej polityki publicznej (Escobar, Elstub 2017, OECD 2020). W ciągu ostatnich kilku lat panele obywatelskie zyskują popularność w polskich samorządach lokalnych – od 2016 r. zorganizowano już dwanaście paneli w ośmiu różnych miastach wojewódzkich. Co więcej, w 2022 r. odbył się pierwszy ogólnopolski panel obywatelski, a kolejny rozpoczął się w 2024 r.

Rekomendacje pierwszego ogólnopolskiego panelu obywatelskiego w znacznej części dotyczyły zmian prawa powszechnie obowiązującego na szczeblu ustawowym (por. Podsumowanie Ogólnopolskiego Panelu Obywatelskiego o Kosztach Energii). Niektóre z rekomendacji paneli obywatelskich organizowanych w polskich miastach dotyczyły z kolei materii regulowanej w prawie miejscowym. Przykładem tego może być trzeci panel obywatelski w Gdańsku, w którym rekomendowano m.in. wprowadzenie zmian w procedurze budżetu obywatelskiego oraz dodanie nowych kompetencji radom dzielnic (Gąsiorowska 2022). Jakkolwiek rekomendacje te ostatecznie nie do-

¹ M.in. rady działalności pożytku publicznego i zespoły opiniodawczo-doradcze tworzone na podstawie ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 571) oraz młodzieżowe rady gminy i rady seniorów tworzone na podstawie ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.).

prowadziły do zmiany prawa miejscowego, wspomniany przypadek stanowi przykład wykorzystania panelu obywatelskiego jako narzędzia inicjowania przez mieszkańców określonych zmian w prawie.

Również w innych państwach panele obywatelskie wykorzystywane są w tym celu. W tym kontekście na uwagę zasługują w szczególności przypadki najdonioślejsze z punktu widzenia procesu prawodawczego, tj. panele formułujące rekomendacje zmian o charakterze ustrojowym (Lang 2007; Leduc, Bastedo, Baquero 2008; Reuchamps, Suiter 2016). Panele funkcjonujące w Niemieckojęzycznej Wspólnocie Belgii wyposażone zostały z kolei w kompetencje do uzgadniania możliwości wdrażania ich rekomendacji z przedstawicielami parlamentu tego regionu (Gąsiorowska 2023). Panele obywatelskie są zatem nie tylko popularną formą włączania obywateli i obywaterek w podejmowanie decyzji publicznych (OECD 2020), ale stają się także narzędziem współtworzenia przez nich prawa.

Pomimo to istnieje kilka istotnych ograniczeń związanych z realizacją paneli obywatelskich, właściwych także dla przypadków polskich. Po pierwsze, zdecydowana większość z nich realizowana jest incydentalnie, w celu jednorazowego rozwiązania określonego problemu. Inaczej funkcjonują jedynie panele obywatelskie organizowane w Paryżu i Niemieckojęzycznej Wspólnocie Belgii, w których to jednostkach działa jeden panel stały oraz cyklicznie organizowane panele problemowe (Gąsiorowska 2023).

Po drugie, panele obywatelskie mogą być odmiennie zintegrowane z innymi instytucjami demokratycznymi, tj. być różnie i w różnym stopniu powiązane z tymi instytucjami. W tym kontekście wskazuje się, że brak takiej integracji może negatywnie oddziaływać na wpływ panelu na polityki publiczne (Dean i in. 2022). Integracja z innymi instytucjami demokratycznymi może dotyczyć zarówno paneli stałych, jak i organizowanych incydentalnie. W przypadku tych pierwszych ustalenie jej zakresu jest jednak kluczowe dla określenia kompetencji tych paneli.

Wreszcie w większości państw, w których organizowane są panele obywatelskie, instytucje te nie są zdefiniowane w prawie powszechnie obowiązującym. W konsekwencji prawo nie określa również zasad i trybu ich realizacji. Przykładowo, regulacja panelu obywatelskiego w polskim samorządzie lokalnym ma charakter szczątkowy. Procesy te były dotychczas organizowane jako niezdefiniowana w prawie forma konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy. Zasady paneli lokalnych były zaś regulowane w dokumentach niemających mocy powszechnie obowiązującej, tj. w zarządzeniach prezydentów miast czy regulaminach przyjmowanych przez organizatorów paneli (Gąsiorowska 2023).

W związku z tym podkreśla się konieczność instytucjonalizacji paneli obywatelskich, tj. przypisania im określonej roli w systemie politycznym oraz uregulowania tej roli w systemie prawnym (OECD 2020). Określenie roli

panelu obywatelskiego w systemie politycznym wymaga zaś m.in. ustalenia, w jaki sposób panel powinien być zintegrowany z innymi instytucjami.

Dotychczas przeprowadzone badania nie wyczerpują problematyki wykorzystania paneli obywatelskich i podobnych procesów jako narzędzi współtworzenia prawa. Istnieje dosyć dużo badań opisujących poszczególne przypadki takiego ich wykorzystania (m.in. Elkin i in. 2017; Farrell, Suiter, Harris 2019; Fishkin i in. 2015; Lang 2007; Leduc, Bastedo, Baquero 2008; Popescu, Loveland 2022; Rose 2007). Przeprowadzano także badania analizujące legitymację paneli obywatelskich do wypracowywania zmian ustrojowych (Reuchamps, Suiter 2016; Eerola, Reuchamps 2016).

Cały czas brakuje jednak badań skupiających się na integracji panelu z instytucjami uczestniczącymi w procesie prawodawczym. Brakuje także badań identyfikujących związki pomiędzy integracją panelu obywatelskiego z tymi instytucjami a późniejszym rozpatrzeniem i zaakceptowaniem przez nie wyników panelu. Tymczasem analiza taka wydaje się kluczowa z punktu widzenia ustalenia, w jaki sposób panel powinien zostać zintegrowany z instytucjami prawodawczymi. Z uwagi zaś na to, że integracja panelu z innymi instytucjami jest zagadnieniem istotnym dla określenia sposobu jego instytucjonalizacji, wnioski z takiej analizy byłyby także pomocne dla określenia, w jaki sposób panel obywatelski mógłby zostać włączony na stałe do systemu polityczno-prawnego jako narzędzie współtworzenia prawa.

W związku z tym celem artykułu jest odpowiedź na pytania badawcze:

- 1) w jaki sposób panele obywatelskie mogą być integrowane z innymi instytucjami uczestniczącymi w procesie prawodawczym,
- 2) jakie są możliwe związki między integracją panelu z instytucjami uczestniczącymi w procesie prawodawczym a rozpatrzeniem i zaakceptowaniem przez nie rekomendacji panelu.

W celu ograniczenia próby badawczej na przedmiot badania wybrano szczególnie przypadki paneli obywatelskich, tj. paneli poświęconych zmianom ustrojowym, zrealizowanych w Europie na szczeblu centralnym (łącznie sześć przypadków). Panele te stanowią wartościowy materiał badawczy z kilku powodów. Po pierwsze, ich tematyka jest najbardziej doniosła z punktu widzenia procesu prawodawczego. Po drugie, w przeprowadzanie zmian ustrojowych z reguły włączone są zarówno instytucje demokracji przedstawicielskiej (parlament), jak i bezpośredniej (referendum). Taki wybór przypadków pozwala więc na przesłedzenie ich integracji z instytucjami obu form demokracji. Wreszcie tematyka zmian ustrojowych pozwala precyzyjnie określić, czy rekomendacje panelu zostały wdrożone oraz czy faktycznie wpływają one na zmianę dotychczasowego stanu prawnego. W literaturze wskazuje się bowiem, że niejednoznaczna odpowiedź na te dwa pytania może utrudniać określenie wpływu panelu na polityki publiczne (Jacquet, van der Does 2021).

Jednocześnie należy zaznaczyć, że jakkolwiek badanie dotyczy ograniczonej liczby szczególnych przypadków paneli obywatelskich, jego wyniki są wartościowe także dla innych przypadków paneli. W szczególności wnioski z badania nie ograniczają się do realiów prawnych państw, w których realizowano badane przypadki, mają więc zastosowanie także dla systemu polityczno-prawnego Polski. Co więcej, pomimo że analizowane panele były realizowane na szczeblu centralnym, wnioski z badania mogą znaleźć odpowiednie zastosowanie także dla paneli organizowanych na szczeblu lokalnym i regionalnym oraz do funkcjonujących w ustroju samorządowym instytucji demokracji przedstawicielskiej i bezpośredniej.

W kolejnych częściach artykułu omówione zostaną więc:

- 1) teoretyczne koncepcje dotyczące umiejscowienia panelu obywatelskiego w systemie polityczno-prawnym oraz doświadczenia w zakresie faktycznego wykorzystania panelu jako narzędzia współtworzenia prawa,
- 2) metody wykorzystane w badaniu,
- 3) wyniki badania obejmujące w szczególności integrację panelu z innymi instytucjami oraz przyczyny rozpatrzenia i zaakceptowania (lub ich braku) wyników panelu przez inne instytucje,
- 4) główne wnioski z badania, w tym wpływ integracji panelu obywatelskiego z innymi instytucjami na rozpatrzenie i zaakceptowanie przez nie wyników panelu oraz wnioski dotyczące funkcjonowania instytucji panelu obywatelskiego w polskim systemie polityczno-prawnym.

2. Stan dotychczasowych badań

2.1. Panel obywatelski a formy demokratycznego sprawowania władzy

Specyficzne metody doboru panelistów i panelistek oraz tryb pracy nad rekomendacjami panelu obywatelskiego sprawiają, że instytucja ta posiada cechy różnych form demokratycznego sprawowania władzy. Po pierwsze, w literaturze przyjmuje się, że oparcie panelu na losowym doborze osób uczestniczących sprawia, iż jest on narzędziem demokracji z losowania (ang. *sortition*), posiadającej pewne cechy demokracji przedstawicielskiej, jednak opartej na losowym doborze przedstawicieli (Smith 2009). Jednocześnie panel obywatelski jest uznawany za instytucję demokracji deliberatywnej, której głównymi wyznacznikami jest podejmowanie decyzji publicznych poprzez deliberację oraz równość polityczną obywateli i obywaterek (Fishkin 2009, Cohen 2009). Przyjmując bowiem założenie, że osoby głosujące nad decyzjami publicznymi mogą być wyłaniane w drodze losowania, należy uznać, że panel obywatelski daje wszystkim osobom takie samo prawo głosu, a więc w konsekwencji zapewnia równość polityczną (Fishkin i in. 2015).

W literaturze jest obecnie przedmiotem debaty to, w jaki sposób panele i inne zbliżone procesy powinny być włączane w system polityczno-prawny (Farrell, Suiter, Harris 2019). Jednocześnie uznaje się, że włączenie panelu w ten system jest potrzebne z punktu widzenia zwiększania jego wpływu na decyzje publiczne. Uznaje się bowiem, że jeżeli panele są organizowane w odezwaniu od zwykłego procesu prawodawczego i uczestniczących w nim instytucji, wpływ ten jest ograniczony (Dean i in. 2022).

Dotychczas sformułowano szereg koncepcji dotyczących możliwego funkcjonowania paneli w systemie polityczno-prawnym. Część z tych koncepcji obejmuje połączenie ich z instytucjami demokracji bezpośredniej, np. poprzez formułowanie pytań referendalnych przez losowo wyłonione i deliberatywne ciała (Wright 2010). Dalej idące koncepcje zakładają oparcie systemu prawodawczego na sieci takich ciał, obradujących na kolejnych etapach procesu legislacyjnego, których wyniki prac byłyby następnie zatwierdzane w drodze referendum (Gastil, Richards 2013). Inna z propozycji zakłada zaś losowe dzielenie obywateli i obywaterek na mniejsze grupy podejmujące bezpośrednio decyzje publiczne, w drodze deliberacji (Carson, Martin 1999). Tego typu łączenie instytucji demokracji bezpośredniej i deliberatywnej miałyby odpowiadać na deficyt aspektu deliberatywnego i dyskursywnego we współczesnych instytucjach demokracji bezpośredniej oraz zapewniać w większym stopniu realizację pożądaną przez obywateli i obywatelki celów polityk publicznych (Gastil, Richards 2013, Farrell, Suiter, Harris 2019). Jednocześnie w literaturze obecne są koncepcje sugerujące łączenie pochodzących z losowania deliberatywnych ciał z organami przedstawicielskimi pochodzącymi z wyborów. Proponowana rola tych ciał jest różna – niektórzy z autorów sugerowali nadanie im funkcji doradczej (Mueller, Tollison, Willett 1972, Brown 2006). Szczególnie popularne są idące dalej propozycje zakładające tworzenie dwuizbowego parlamentu, w którym jedna z izb (z reguły izba wyższa) wyłaniana jest w sposób losowy (Calenbach, Phillips 1985, O'Leary 2006, Zakaras 2010, MacKenzie 2016, Gastil, Wright 2019). Alternatywnie przewiduje się też tworzenie mieszanych organów ustawodawczych, w których część przedstawicieli wyłaniana jest w wyborach, a część losowo (Buchstein, Hein 2009, Caserta i in. 2021). Najdalej idące koncepcje proponują zaś całkowite zastąpienie organów prawodawczych pochodzących z wyborów organami wyłoniionymi w drodze losowania, a nawet stworzenie ustroju polityczno-prawnego w całości opartego na losowym doborze reprezentantów (Bouricious 2013, Guerrero 2014, Goodwin 1992).

2.2. Panel obywatelski jako narzędzie współtworzenia prawa

Opisane koncepcje są w bardzo niewielkim stopniu wdrażane w praktyce. Panele obywatelskie i inne zbliżone procesy nie były dotychczas używane jako samodzielne formy sprawowania władzy. Były one realizowane albo z ini-

cjatywy władzy publicznej, uzupełniająco do innych form demokracji (w taki sposób zorganizowane zostały wszystkie polskie panele lokalne), albo jako oddolne procesy oderwane od działania władzy publicznej (tak jak oba panele ogólnopolskie). Początkowo popularne było nadawanie panelom roli ciał doradczych względem pochodzących z wyborów organów przedstawicielskich (Dienel, Renn 1995). Niemniej jednak podkreśla się, że obecnie są one także stosowane jako instrumenty, które mogą być łączone także z instytucjami demokracji bezpośredniej, w szczególności z referendum (Gastil, Richards, Knobloch 2014, Fishkin i in. 2015, Gastil, Wright 2019).

Jakkolwiek przedmiot obrad paneli różnił się w poszczególnych przypadkach, niejednokrotnie ich rekomendacje dotyczyły zmian prawa. Szczególnie interesujące w tym kontekście są przypadki, w których rekomendacje te dotyczyły reform ustrojowych.

Pierwsze dwa panele poświęcone zmianom ustrojowym zorganizowane zostały w Kanadzie, na szczeblu prowincji. Oba panele dotyczyły zmiany systemu wyborczego. Pierwszy z nich odbył się w Kolumbii Brytyjskiej w latach 2003–2004. Rekomendacje panelu zostały następnie poddane pod referendum, w którym jednak (bardzo małą różnicą głosów) zostały odrzucone (Lang 2007). Kolejny panel konstytucyjny zorganizowany został w prowincji Ontario w latach 2006–2007 i także jego rekomendacje były następnie głosowane w referendum (Rose 2007). Również w tym przypadku rekomendacje zostały odrzucone, a za przyczynę takiego rozstrzygnięcia uznaje się m.in. brak rozgłosu na temat panelu i jego rekomendacji w debacie publicznej – w efekcie niewiele obywateli i obywaterek było świadomych jego istnienia oraz rozumiało jego rekomendacje (Leduc, Bastedo, Baquero 2008).

Równoległe konstytucyjne panele obywatelskie zaczęły być także organizowane w Europie. Pierwsze dwa z nich, zrealizowane w Holandii (2006 r.) i Islandii (2009 r.) również nie zakończyły się wdrożeniem ich rekomendacji. Za sukces uznawany jest z kolei przypadek Irlandii, gdzie w latach 2012–2014 i 2016–2018 odbyły się aż dwa konstytucyjne panele obywatelskie, obejmujące szeroki zakres tematyczny, a których rekomendacje zostały zaakceptowane w referendum i przez parlament. Wskazuje się, że sposób funkcjonowania tych paneli był inspirowany panelami kanadyjskimi, a także doświadczeniami z organizacji w 2011 r. pierwszego irlandzkiego panelu obywatelskiego, poświęconego reformom systemu gospodarczego, politycznego i edukacyjnego (Reuchamps, Suiter 2016, Farrell, O'Malley, Suiter 2013). Kolejne dwa przypadki konstytucyjnych paneli obywatelskich zrealizowanych w Europie miały miejsce w Luksemburgu (2015 r.) i w Niemczech (2019 r.), jednak ostatecznie nie doprowadziły one do zmiany konstytucji tych państw.

Warto w tym miejscu wspomnieć, że w toku europejskich reform konstytucyjnych korzystano dotychczas również z innych niż panel obywatelski narzędzi deliberatywnych (Reuchamps, Suiter 2016). Przykładem takiego

procesu w Stanach Zjednoczonych było z kolei *citizen initiative review* zorganizowane w 2011 r. w Stanie California, którego rekomendacje zostały częściowo i pośrednio wdrożone – po odbyciu się procesu parlament stanowy przyjął prawo odpowiadające po części jego wynikom (Fishkin i in. 2015).

Pomimo że panele obywatelskie są wykorzystywane jako narzędzia współtworzenia prawa oraz są używane jako narzędzia wspierające instytucje demokracji przedstawicielskiej i bezpośredniej, funkcjonowanie zdecydowanej większości z nich nie było uregulowane w prawie – zarówno na szczeblu konstytucyjnym, jak i ustawowym, regionalnym lub lokalnym (OECD 2020). Wyjątkiem w tym zakresie są dwa stałe panele obywatelskie, działające w Paryżu i Niemieckojęzycznej Wspólnocie Belgii. Tryb i zasady ich realizacji oraz relacje z innymi instytucjami demokratycznymi są uregulowane w aktach prawa powszechnie obowiązującego, na szczeblu odpowiednio lokalnym i regionalnym². Także w Irlandii w 2019 r. przyjęto ustawę dotyczącą paneli obywatelskich, jednak obejmowała ona jedynie upoważnienie do wykorzystania na potrzeby panelu danych zawartych w rejestrze wyborców, a nie regulowała sposobu działania paneli, ich kompetencji ani powiązań z innymi instytucjami³. W związku z tym obecnie podkreśla się konieczność uregulowania funkcjonowania paneli obywatelskich i zbliżonych procesów deliberacyjnych w systemie polityczno-prawnym (OECD 2020).

2.3. Metody wykorzystane w badaniu

W celu odpowiedzi na pytania badawcze w artykule przeanalizowane zostały przypadki paneli obywatelskich zrealizowanych w państwach Europy na szczeblu centralnym, których przedmiotem były zmiany ustrojowe. Na podstawie danych zebranych przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (2020), ustalone kryteria spełniało pięć paneli obywatelskich zrealizowanych w: Holandii (2006 r.), Islandii (2009 r.), Irlandii (2013 r. i 2017 r.) oraz Niemczech (2019 r.). Dodatkowo badanie uzupełniono o panel w Luksemburgu, który nie był ujęty w danych zebranych przez OECD, ale spełniał ustalone kryteria.

Wymienione przypadki paneli przeanalizowane zostały przy użyciu metod analizy danych wtórnych i analizy prawnoporównawczej. Celem tych analiz było ustalenie: działania jakich instytucji wymaga w poszczególnych państwach zmiana konstytucji, jak badane panele zostały zintegrowane z tymi instytucjami oraz czy instytucje te rozpatrzyły i zaakceptowały wyniki paneli. Badanie uzu-

² Tj. w Uchwale Rady Paryża z 28 października 2021 r., w sprawie nowego podejścia do partycypacji obywatelskiej, Nr 2021 DDCT 50 oraz w Dekrecie Parlamentu Niemieckojęzycznej Wspólnoty Belgii z 25 lutego 2019 r. w sprawie ustanowienia Stałego Dialogu Obywatelskiego, Nr 2019201683.

³ Ustawa Parlamentu Irlandii o Panelach Obywatelskich z 2019 r., zapewniająca wykorzystanie i dostęp do informacji zawartych w rejestrze wyborców ustanowionym na mocy ustawy o wyborach z 1992 r. w celu wyboru obywateli Irlandii na członków określonych paneli obywatelskich oraz zapewnienie spraw z tym związanych, Nr 25/2019.

pełniono ponadto o przegląd literatury, na podstawie którego zidentyfikowano szczegółowe sposoby integracji paneli z instytucjami prawodawczymi oraz przyczyny wdrożenia bądź niewdrożenia rekomendacji panelu przez te instytucje. Następnie zrekonstruowano możliwe związki pomiędzy integracją panelu obywatelskiego z innymi instytucjami uczestniczącymi w procesie prawodawczym a rozpatrzeniem i zaakceptowaniem wyników panelu przez te instytucje.

3. Wyniki badania

3.1. Zestawienie przypadków

W tabeli 1 przedstawione zostały dane dotyczące roli parlamentu i referendum w zmianie konstytucji państw, w których zrealizowane zostały analizowane w artykule konstytucyjne panele obywatelskie. Dane te obrazują, jakie

Tabela 1. Rola parlamentu i referendum w zmianie konstytucji Holandii, Islandii, Irlandii i Niemiec

Kraj	Rola parlamentu	Rola referendum
Holandia	zmiana inicjowana przez niższą izbę parlamentu, a następnie poddawana pod głosowanie obu izb parlamentu	brak
Islandia	parlament inicjuje zmianę oraz, po jej zaakceptowaniu w referendum, akceptuje ją	<ul style="list-style-type: none"> • obowiązkowe, • realizowane pomiędzy pierwszym a drugim głosowaniem parlamentu, • zaakceptowanie projektu konieczne dla jego przyjęcia, ale wynik pozytywny nie jest wiążący dla parlamentu
Irlandia	zmiana inicjowana przez niższą izbę parlamentu, a następnie poddawana pod głosowanie w wyższej izbie	<ul style="list-style-type: none"> • obowiązkowe, • realizowane po uchwaleniu projektu przez parlament, • zaakceptowanie projektu konieczne dla jego przyjęcia
Luksemburg	zmiana poddawana dwukrotnie pod głosowanie parlamentu (jednoizbowego)	na wniosek 1/4 parlamentu lub 25 tys. wyborców zamiast drugiego głosowania w parlamencie może odbyć się referendum, którego wynik jest wiążący
Niemcy	zmiana poddawana pod głosowanie obu izb parlamentu	brak

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Konstytucji Federalnej Republiki Niemiec, Konstytucji Irlandii, Konstytucji Republiki Islandii, Konstytucji Królestwa Niderlandów oraz Konstytucji Wielkiego Księstwa Luksemburga.

Tabela 2. Konstytucyjne panele obywatelskie w państwach europejskich w latach 2006–2019, ich integracja z innymi instytucjami oraz wdrożenie ich rekomendacji

Kraj i rok organizacji	Temat(y) ¹	Głosowanie wyników w referendum	Głosowanie wyników w parlamencie	Integracja z innymi instytucjami	Wdrożenie rekomendacji panelu w konstytucji
Holandia (2006)	reforma systemu wyborczego	nie	nie	nie	nie (w ogóle nierozpatrzone przez właściwe instytucje)
Islandia (2009–2010)	stworzenie nowej konstytucji	tak	tak	tak	nie (zaakceptowane w referendum, ale odrzucone przez parlament)
Irlandia (2012–2014)	reforma systemu wyborczego, równość małżeńska, równość płci, depenalizacja bluźnierstwa	tak	tak	tak	tak (zaakceptowane w referendum i przez parlament)
Luksemburg (2015)	ograniczenie kadencjiności ministrów, prawa wyborcze dla osób w wieku 16–18 lat	tak	nie	tak	nie (odrzucone w niewiążącym referendum, a następnie prace niekontynuowane)
Irlandia (2016–2018)	warunki przerywania ciąży, reforma instytucji referendum, i kadencjiności parlamentu	tak ²	tak	tak	tak (zaakceptowane w referendum i przez parlament)
Niemcy (2019)	wzmocnienie demokracji	nie	nie	tak	nie (w ogóle nierozpatrzone przez właściwe instytucje)

¹ Część z analizowanych paneli obejmowała kilka tematów jednocześnie, w tabeli uwzględniono jedynie tematy dotyczące reform ustrojowych.

² W zakresie warunków przerywania ciąży rekomendacje panelu były bardziej szczegółowe od pytania referendalnego (to dotyczyło tylko wykreślenia zakazu przerywania ciąży z Konstytucji) i po referendum posłużyły jako założenia do ustawy regulującej szczegółowe warunki przerywania ciąży.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zamieszczonych na stronach internetowych analizowanych paneli obywatelskich.

instytucje demokratyczne uczestniczą w procesie zmian konstytucyjnych w poszczególnych państwach. Wskazują więc, z jakimi instytucjami powinny zostać zintegrowane badane przypadki paneli obywatelskich.

Tabela 2 zawiera zaś dane dotyczące zintegrowania analizowanych paneli z innymi instytucjami władzy publicznej oraz wdrożenia ich rekomendacji przez te instytucje.

Jak pokazują przedstawione w tabeli 2 dane, zakres tematyczny analizowanych paneli obywatelskich był różny. Najszerzej zakrojonym od strony tematycznej procesem był panel islandzki, którego celem było opracowanie założeń do zmiany całej Konstytucji lub w ogóle do nowej konstytucji (Bergmann 2016). Dość szeroki zakres miał także panel niemiecki, dotyczący „wzmocnienia demokracji”, jednak jego rekomendacje dotyczyły przede wszystkim wzmocnienia narzędzi partycypacyjnych i instytucji demokracji bezpośredniej oraz częstszego wykorzystywania ich w procesach decyzyjnych (Dean i in. 2022). Podobnie jak panele kanadyjskie, istotna część pozostałych europejskich paneli konstytucyjnych dotyczyła zaś różnego rodzaju zmian w systemie wyborczym.

3.2. Zintegrowanie paneli obywatelskich z innymi instytucjami prawodawczymi

W czterech z analizowanych przypadków (w Islandii, dwukrotnie w Irlandii oraz w Luksemburgu) panele były organizowane odgórnie, z inicjatywy władzy publicznej. W przypadku Islandii i Irlandii późniejsza praca nad rekomendacjami panelu obejmowała zarówno głosowanie w parlamencie, jak i organizację referendum. W Luksemburgu zaś jedynie głosowanie w niewiążącym referendum. Instytucje przedstawicielskie w szczególnym stopniu były zaangażowane w przypadku irlandzkim – rząd i parlament zostały zobowiązane do przedyskutowania po zakończeniu panelu jego rekomendacji i zajęcia stanowiska ich w sprawie (Eerola, Reuchamps 2016; Suiter, Farrell, Harris 2016).

W przypadku dwóch paneli, które zorganizowane zostały oddolnie (Holandia i Niemcy), wypracowane rekomendacje nie zostały rozpatrzone przez parlament ani nie były głosowane w referendum. Panel niemiecki był jednak w pewnym stopniu zintegrowany z innymi instytucjami. Po pierwsze, organizatorzy zakładali, że może on dostarczyć wkładu dla komisji eksperckiej, która miała być powołana przez rząd w celu opracowania propozycji dotyczących uzupełniania demokracji parlamentarnej elementami partycypacji obywatelskiej i demokracji bezpośredniej. Komisja ta nie została jednak ostatecznie powołana. Po drugie, w procesie wzięło udział wielu polityków (w innych rolach niż paneliści), a przewodniczący Bundestagu objął wydzierżawienie swoim patronatem (Dean 2022). Jeszcze dalej idące zaangażowanie polityków w proces miało miejsce w Irlandii, gdzie stanowili oni 1/3 składu

panelu, podczas gdy pozostałe dwie trzecie stanowili obywatele i obywatelki wyłonieni w drodze losowania.

Na uwagę zasługują także różnego rodzaju powiązania analizowanych paneli z innymi instytucjami. W Islandii panel obywatelski miał za zadanie opracowanie założeń do zmiany konstytucji, a rekomendacje dotyczące tego, które z postanowień konstytucji wymagają w związku z tym zmiany miał sformułować 7-osobowy Komitet Konstytucyjny złożony z osób posiadających odpowiednią wiedzę prawną, wyznaczonych przez partie polityczne. Ostateczny tekst nowej konstytucji opracowała zaś 25-osobowa Rada Konstytucyjna złożona z obywateli i obywaterek. Pierwotnie Rada miała pochodzić z wyborów powszechnych, jednak wskutek uchybień formalnych wybory do niej zostały unieważnione, a osoby wyłonione w tych wyborach zostały powołane w jej skład decyzją rządu (Eerola, Reuchamps 2016, Bergmann 2016). Dodatkowe ciało pracujące nad projektem zmian w konstytucji powołane zostało także w Luksemburgu, po odrzuceniu rekomendacji panelu w referendum (Eerola, Reuchamps 2016).

3.3. Przyczyny rozpatrzenia i zaakceptowania rekomendacji panelu lub ich braku

Jak pokazano w tabeli 2, wyniki dwóch paneli (niemieckiego i holenderskiego) nie zostały w ogóle poddane pod głosowanie ani w parlamencie, ani w referendum. Obok niewystarczającej integracji panelu niemieckiego z innymi instytucjami za przyczynę braku wdrożenia jego rekomendacji uznaje się także brak odpowiedniej strategii jego organizatorów odnośnie do dotarcia z jego wynikami do polityków, społeczeństwa obywatelskiego i mediów (Dean 2022).

Spośród czterech paneli, których wyniki zostały poddane pod głosowanie w referendum, tylko w jednym przypadku (w Luksemburgu) nie zostały one zaakceptowane w referendum. Referendum to miało charakter niewiążący, jednak rząd Luksemburga zastosował się do jego wyników i nie kontynuował prac nad zmianą konstytucji (Eerola, Reuchamps 2016).

Przyczyny zaakceptowania rekomendacji panelu w referendum zostały zidentyfikowane w przypadku pierwszego panelu irlandzkiego. Po pierwsze, jak wskazują badania przeprowadzone po referendum, za wdrożeniem wyników panelu częściej niż pozostali wyborcy głosowały osoby mający wiedzę o panelu i jego znaczeniu dla referendum (Elkin i in. 2017). Jednocześnie, panelowi towarzyszył duży rozgłos medialny, a po jego zakończeniu zorganizowano szereg spotkań panelistów z innymi obywatelami, dzięki czemu wiedza o panelu mogła dotrzeć do dużej liczby obywateli (Suiter, Farrell, Harris 2016). Wyniki tych badań są zatem zbieżne z badaniami przeprowadzonymi wcześniej w odniesieniu do paneli kanadyjskich, gdzie brak poinformowania wyborców o panelu został uznany za przyczynę odrzucenia jego rekomendacji w referendum (Leduc, Bastedo, Baquero 2008).

Po drugie, wskazuje się, że na zaakceptowanie wyników panelu wpływ miała intensywne kampania referendalna, w szczególności kampania „za” przyjęciem jego wyników. Z przeprowadzonych badań wynika jednocześnie, że kampania ta nie wpłynęła na decyzje wyborcze, ale zwiększyła mobilizację wyborców głosujących „za”, a osłabiła mobilizację głosujących „przeciw” (Elkin i in. 2017). Ostatnim czynnikiem uznawanym za wpływający na wynik referendum jest jego kontekst polityczno-społeczny – odbyło się ono w okresie intensywnych zmian społecznych w Irlandii, którym towarzyszył też wzrost popularności instytucji referendum.

Do głosowania wyników panelu w parlamencie doszło w trzech przypadkach (dwukrotnie w Irlandii oraz w Islandii).

W przypadku Islandii głosowanie nad projektem konstytucji miało miejsce w 2013 r., po wyborach parlamentarnych, w których wygrały inne partie niż partia inicjująca zmianę konstytucji. Pomimo więc, że projekt został wcześniej zaakceptowany w referendum, został odrzucony przez parlament (Popescu, Loveland 2022). Następnie nowy rząd zmienił tryb prac nad zmianą konstytucji i powołał drugi Komitet Konstytucyjny, którego prace nie doprowadziły jednak do opracowania nowego projektu – niedługo po powołaniu jego przewodniczący zrezygnował ze swojej funkcji stwierdzając, że nie ma potrzeby ani zainteresowania zmianą obowiązującej konstytucji (Eerola, Reuchamps 2016). Wskazuje się, że odrzucenie projektu konstytucji wypracowanego z udziałem panelu obywatelskiego wynikało przede wszystkim z braku politycznego konsensusu wokół jego funkcjonowania. Proces zmiany konstytucji był bowiem częścią programu reform wprowadzanych przez rządzącą wówczas partię, którym zdecydowanie sprzeciwiała się opozycja, a sam projekt obejmował zagadnienia polaryzujące. Co więcej, wskazuje się, że przeciwni procesowi byli nawet niektórzy członkowie ówczesnego rządu, nie popierając go publicznie lub nawet sabotując proces (Bergmann 2016). Dodatkowo wiarygodność procesu osłabiło upolitycznienie pierwszego Komitetu Konstytucyjnego, który szybko podzielił się na przeciwne sobie obozy oraz problemy związane z powołaniem Rady Konstytucyjnej, której zarzucano, że jest zdominowana przez zwolenników opcji rządzącej (Bergmann 2016). Nieufność polityków wobec pomysłu zmiany konstytucji wzmacniała także ich alienacja z procesu. Parlament i partie polityczne nie były bowiem włączone w prace nad nową konstytucją ani informowane o postępach w tych pracach (Eerola, Reuchamps 2016). W związku z tym politycy zarzucali, że wykluczenie parlamentu z procesu zmiany konstytucji stanowi naruszenie zasad demokratycznych i przepisów obowiązującej konstytucji (Popescu, Loveland 2022). Wreszcie do zarzucenia prac nad nową konstytucją przyczyniło się to, że po upływie czterech lat od rozpoczęcia procesu zainteresowanie polityczno-społeczne tym tematem zdecydowanie osłabło, a kampania wyborcza w 2013 r. obracała się wokół innych tematów (Eerola, Reuchamps 2016, Bergmann 2016).

Odwrotnie sytuacja wyglądała w Irlandii, w której, jak wspomniano wcześniej, politycy byli w znacznie większym stopniu włączeni w prace panelu. Wskazuje się, że właśnie to przyczyniło się do późniejszego zaakceptowania wyników panelu przez parlament. Po pierwsze, udział polityków wszystkich partii w procesie umożliwił porozumienie ponadpartyjne w zakresie treści zmiany konstytucji (Elkin i in. 2017). Po drugie, pozwolił on uniknąć oderwania panelu od klasy politycznej, choć jednocześnie należy zauważyć, że włączenie polityków w skład panelu było początkowo przedmiotem krytyki (Eerola, Reuchamps 2016). Na wszczęcie dalszych prac nad zmianą konstytucji przez rząd wpłynęło także to, iż przytłaczająca większość panelistów i panelistek zagłosowała za rekomendacjami panelu, a sam panel cieszył się bardzo dużym zainteresowaniem mediów. Na decyzję polityków nie wpłynęło z kolei poparcie rekomendacji panelu w referendum, ponieważ wszystkie partie polityczne i tak popierały wyniki panelu (Elkin i in. 2017).

Wnioski

Przeprowadzone badanie sugeruje istnienie pewnych związków pomiędzy integracją paneli z innymi instytucjami prawodawczymi a wdrażaniem rekomendacji paneli przez te instytucje. Zidentyfikowane w artykule metody integracji są dość różnorodne i dotyczą zarówno organów pochodzących z wyborów, jak i referendum. Analizowane przypadki w pewnym stopniu wdrażały więc teoretyczne koncepcje dotyczące łączenia panelu obywatelskiego z instytucjami demokracji przedstawicielskiej i bezpośredniej.

Po pierwsze, w obu przypadkach, gdzie panele były inicjowane przez organizacje społeczne, ich wyniki w ogóle nie zostały poddane pod głosowanie w parlamencie lub w referendum. Na rozpatrzenie rekomendacji panelu przez te instytucje nie wpłynęło nawet zaangażowanie polityków w proces. Z kolei rekomendacje czterech paneli zainicjowanych przez instytucje władzy publicznej zostały poddane pod referendum, a rekomendacje trzech z nich były również głosowane w parlamencie. Wydaje się zatem, że zainicjowanie procesu przez instytucje publiczne może pozytywnie wpływać na późniejsze poddanie jego wyników pod głosowanie w referendum i przez parlament.

Po drugie, z przeanalizowanej literatury wynika, że na wynik referendum w sprawie zaakceptowania rekomendacji panelu wpływ mogą mieć różne czynniki, zarówno związane z samym panelem, jak i od niego niezależne. Wśród tych pierwszych wymienić należy dostateczne poinformowanie wyborców o zrealizowanym panelu i jego znaczeniu dla referendum. W celu zwiększenia szansy na zaakceptowanie wyników panelu przez referendum istotne jest więc zapewnienie odpowiedniego włączenia informacji o zrealizowanym panelu do kampanii referendalnej.

Przypadki irlandzkie i islandzki wskazują z kolei na dość jednoznaczne związki pomiędzy zintegrowaniem panelu z instytucjami przedstawicielskimi a późniejszym wdrożeniem jego rekomendacji przez te instytucje. Po pierwsze, doświadczenia z ich realizacji sugerują, że samo zainicjowanie procesu przez rząd lub większość parlamentarną nie jest wystarczające dla zintegrowania panelu z organami przedstawicielskimi. W szczególności dotyczy to przypadków, w których przedmiotem panelu są problemy o charakterze polaryzującym. Jak pokazuje przykład islandzki, sam fakt, że problemy takie są rozstrzygane przez obywateli i obywatelki może nie być wystarczający dla przekonania parlamentarzystów do słuszności ich rozstrzygnięcia.

Wydaje się zatem, że konieczne jest uprzednie osiągnięcie konsensusu politycznego co do poddania danego problemu pod rozstrzygnięcie panelu obywatelskiego, a także zapewnienie osobom wchodzącym w skład organów przedstawicielskich poczucia włączenia w proces panelu. Te dwa cele mogą być z kolei osiągnięte poprzez zastosowanie rozwiązań umożliwiających im aktywny udział w panelu, np. w roli interesariuszy. Pewną szansą na uniknięcie uznawania panelu za powiązany z określonymi ugrupowaniami politycznymi mogłoby być także uregulowanie jego działania jako stałej i niezależnej instytucji oraz wprowadzenie transparentnych mechanizmów decydowania o tym, jakie problemy zostają poddane pod jego obrady.

Jakkolwiek analizowane przypadki paneli obywatelskich zostały zorganizowane w innych państwach europejskich, opisane wyżej wnioski mogą zostać wykorzystane także przy projektowaniu roli panelu obywatelskiego jako narzędzia współtworzenia prawa w ustroju polskim. Co istotne, rolę taką panel obywatelski mógłby odgrywać zarówno na szczeblu krajowym, w tym w ramach procedury zmiany Konstytucji, jak i na szczeblu lokalnym i regionalnym – jako narzędzie współtworzenia prawa miejscowego.

Tak jak w innych państwach, na rozpatrywanie rekomendacji polskiego panelu obywatelskiego przez inne instytucje prawodawcze pozytywny wpływ miałyby zapewne inicjowanie tego procesu przez organy władzy publicznej działające na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym. Wówczas opisane wyżej wnioski dotyczące integracji panelu z organami pochodzącymi z wyboru powinny znaleźć zastosowanie odpowiednio do obu izb parlamentu i Prezydenta oraz do organów stanowiących samorządu terytorialnego. Wzmocnienie integracji panelu z instytucją referendum powinno zaś dotyczyć zarówno referendum krajowego, w tym konstytucyjnego, jak i referendum lokalnego.

Na koniec należy zaznaczyć, że w artykule dokonano syntezy doświadczeń z realizacji europejskich konstytucyjnych paneli obywatelskich, w oparciu o dostępne dane zastane. Przeprowadzone badanie pozwoliło więc zrekonstruować możliwe związki pomiędzy integracją panelu obywatelskiego z innymi instytucjami prawodawczymi a rozpatrzeniem i zaakceptowaniem rekomen-

dacji panelu przez te instytucje. Ustalenie, w jakim stopniu poszczególne metody integracji wpływają na późniejszy los rekomendacji paneli, wymagałoby natomiast przeprowadzenia dalszych badań, analizujących zależności pomiędzy tymi zmiennymi. Przedmiotem dalszych badań mogłoby być także określenie, w jaki sposób panel obywatelski mógłby zostać wdrożony jako stała instytucja współtworzenia prawa w poszczególnych porządkach prawnych, w tym w ustroju polskim.

Key Takeaways

1. Istnieją pewne związki pomiędzy integracją panelu obywatelskiego z innymi instytucjami uczestniczącymi w procesie prawodawczym a wdrażaniem przez nie rekomendacji paneli.
2. Jedynie rekomendacje paneli organizowanych na zlecenie władzy publicznej zostały rozpatrzone przez inne instytucje uczestniczące w procesie prawodawczym, rekomendacje paneli oddolnych nie zostały w ogóle poddane pod głosowanie w parlamencie ani pod referendum.
3. Związki pomiędzy integracją panelu z innymi instytucjami uczestniczącymi w procesie prawodawczym a wdrożeniem przez nie rekomendacji panelu polegają na tym, że:
 - w przypadku referendum – na zaakceptowanie wyników panelu pozytywnie wpływa aktywne włączanie informacji o zrealizowanym panelu do kampanii referendalnej;
 - w przypadku parlamentu – samo zainicjowanie panelu przez rząd lub większość parlamentarną nie jest wystarczające dla zaakceptowania jego wyników. Dodatkowo potrzebne jest bowiem osiągnięcie konsensusu politycznego co do poddania danego problemu pod rozstrzygnięcie panelu oraz zapewnienie reprezentacji organów przedstawicielskich możliwości aktywnego włączenia w proces panelu.

Bibliografia

Akty prawne

- Dekret Parlamentu Niemieckojęzycznej Wspólnoty Belgii z 25 lutego 2019 r. w sprawie ustanowienia Stałego Dialogu Obywatelskiego, Nr 2019201683.
- Konstytucja Federalnej Republiki Niemiec z 23 maja 1949 r. z późn. zm.
- Konstytucja Irlandii z 1 lipca 1937 r. z późn. zm.
- Konstytucja Republiki Islandii z 17 czerwca 1944 r. z późn. zm.
- Konstytucja Królestwa Niderlandów z 24 sierpnia 1815 r. z późn. zm.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Konstytucja Wielkiego Księstwa Luksemburga z 17 października 1868 r. z późn. zm.

- Uchwała Rady Paryża z 28 października 2021 r., w sprawie nowego podejścia do partycypacji obywatelskiej, Nr 2021 DDCT 50.
- Ustawa Parlamentu Irlandii o Panelach Obywatelskich z 2019 r., zapewniająca wykorzystanie i dostęp do informacji zawartych w rejestrze wyborców ustanowionym na mocy ustawy o wyborach z 1992 r. w celu wyboru obywateli Irlandii na członków określonych paneli obywatelskich oraz zapewnienie spraw z tym związanych, Nr 25/2019.
- Ustawa z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 571.

Literatura

- Bouricious T. (2013). Democracy Through Multi-Body Sortition: Atheptian Lessons for the Modern Day, *Journal of Public Deliberation*, 9(1).
- Brown M. (2006). Survey Article: Citizen Panels and the Concept of Representation, *Journal of Political Philosophy*, 14(2).
- Buchstein H., Hein M. (2009). Randomizing Europe: the lottery as a decision-making procedure for policy creation in the EU, *Critical Policy Studies*, 3(1).
- Callenbach E., Phillips M. (1985). *A Citizen Legislature*, Bookpeople, Berkley.
- Carson L. (2007). Creating Democratic Surplus through Citizens' Assemblies, *Journal of Public Deliberation*, 4(1).
- Carson L., Martin B. (1999). *Random Selection in Politics*, Praeger Publishers, Westport.
- Caserta M., Pluchino A., Rapisarda A., Spagano S. (2021) Why lot? How sortition could help representative democracy. *Physica A*, 565.
- Cohen J. (2009). *Contemporary Debates in Political Philosophy*, Wiley-Blackwell, Malden (MA).
- Dean R., Hoffmann F., Geissel B., Jung S., Wipfler B. (2022). Citizen Deliberation in Germany: Lessons from the 'Bürgerrat Demokratie', *German Politics*, DOI: 10.1080/09644008.2022.2088732
- Dienel P.C., Renn O. (1995). *Planning Cells: A Gate to 'Fractal' Mediation*. W: *Fairness and Competence in Citizen Participation*, (red.) Renn O., Webler T., Wiedemann P., Springer, Berlin.
- Działocha K. (2016). *Komentarz do art. 4 Konstytucji RP*. W: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II*, (red.) Garlicki L., Zubik M., Wolters Kluwer, Warszawa.
- Eerola A., Reuchamps M. (2006). Constitutional Modernisation and Deliberative Democracy: A Political Science Assessment of Four Cases, *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 77(2).
- Elkin J., Farrell D., Reidy T., Suiter J. (2017). Understanding the 2015 Marriage Referendum in Ireland: Context, Campaign, and Conservative Ireland, *Irish Political Studies*, 32(3).
- Escobar O., Elstub S. (2017). *Forms of Mini-publics. Research and Development Note*, new Democracy.
- Farrel D., O'Malley E., Suiter J. (2013). Deliberative Democracy in Action Irish-style: The 2011 We the Citizens Pilot Citizens' Assembly, *Irish Political Studies*, 28(1).

- Farrell D.M., Suiter J., Harris C. (2019). ‚Systematizing’ constitutional deliberation: the 2016–18 citizens’ assembly in Ireland, *Irish Political Studies*, 34(1).
- Fishkin J.S. (2009). *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*, Oxford University Press, Nowy Jork.
- Fishkin J.S., Kousser T., Luskin R.C., Siu A. (2015). Deliberative Agenda Setting: Pivoting Reform of Direct Democracy in California, *Perspectives on Politics*, 13(4).
- Fournier P., van der Kolk H., Carty R.K., Blais A., Rose J. (2011). *When Citizens Decide: Lessons from Citizen Assemblies on Electoral Reform*, Oxford University Press, Oxford.
- Gastil J., Richards R.C. (2013). Making Direct Democracy Deliberative through Random Assemblies, *Politics and Society*, 41(2).
- Gastil J., Richards R.C., Knobloch K.R. (2014). Vicarious Deliberation: How the Oregon Citizens’ Initiative Review Influenced Deliberation in Mass Elections International, *Journal of Communication*, 8.
- Gastil J., Wright E.O. (2019). *Legislature by lot. The transformative designs for deliberative governance*, Verso, London/New York.
- Gąsiorowska A. (2022). *Democratic innovation and their impact: lessons from Gdansk citizens’ assemblies*, Conference paper at the ECPR General Conference in Innsbruck.
- Gąsiorowska A. (2013). Stały panel obywatelski w samorządzie lokalnym – propozycja regulacji, *Samorząd Terytorialny*, 11.
- Goodwin B. (1992). *Justice by Lottery*, Havrester Wheatsheaf, New York.
- Guerrero A.A. (2014). Against Elections: The Lottocratic Alternative, *Philosophy and Public Affairs*, 42(2).
- Lang A. (2007). But Is It for Real? The British Columbia Citizens’ Assembly as a Model of State-Sponsored Citizen Empowerment, *Politics & Society*, 31(1).
- Leduc L., Bastedo H., Baquero C. (2008). *The Quiet Referendum: Why Electoral Reform Failed in Ontario*, artykuł prezentowany podczas corocznego spotkania Canadian Political Science Association.
- MacKenzie M.K. (2016). *A General-Purpose, Randomly Selected Chamber. W: Institutions for Future Generations*, red. González-Ricoy I., Gosseries A., Oxford University Press, Oxford.
- Mueller D.C., Tollison R.D., Willett T.D. (1972). Representative Democracy via Random Selection, *Public Choice*, 12(1).
- O’Leary K. (2006). *Saving Democracy: A Plan for Real Representation in America*, Stanford University Press, Stanford.
- OECD (2020). *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*, OECD Publishing, Paris.
- Popescu D., Loveland M. (2022). Judging Deliberation: An Assessment of the Crowdsourced Icelandic Constitutional Project, *Journal of Deliberative Democracy*, 18(1), DOI: <https://doi.org/10.16997/jdd.974>
- Reuchamps M., Suiter J. (red.) (2016). *Constitutional Deliberative Democracy in Europe*, ECPR Press, Colchester.
- Rose J. (2007). The Ontario Citizens’ Assembly on Electoral Reform: Putting the Public Back in Public Policy, *Canadian Parliamentary Review*, 30(3).

- Skrzydło W., *Komentarz do art. 4 Konstytucji RP*. W: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. VII, Skrzydło W., Wolters Kluwer, Warszawa.
- Smith G. (2009). *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Steward J., Kendall E., Coote A. (1994). *Citizens' Juries*, Institute for Public Policy Research, Londyn.
- Tuleja P. (2021). *Komentarz do art. 4 Konstytucji RP*. W: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, Czarny P., Florczak-Wątor M., Naleziński B., Radziewicz P., Tuleja P., Wolters Kluwer, LEX/el.
- Uziębło P. (2009). *Demokracja partycypacyjna*. Centrum Badań Społecznych, Gdańsk.
- Jacquet V., van der Does R. (2021). The Consequences of Deliberative Minipublics: Systematic overview, conceptual gaps, and new directions, *Representation*, 57(1).
- Wright E.O. (2010). *Envisioning Real Utopias*, Verso, Nowy Jork.
- Zakaras A. (2010). Lot and Democratic Representation: A Modest Proposal, *Constellations*, 17(3).

dr hab. Paulina Pospieszna, prof. UAM
Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu
paulina.pospieszna@amu.edu.pl
ORCID: 0000-0002-4892-1138

Rozdział IV.

Postrzeganie innowacji demokratycznych: badanie opinii publicznej na temat minipublik w Polsce

Abstrakt:

Rozdział poświęcony jest badaniom opinii i percepcji obywateli wobec innowacji demokratycznych, ze szczególnym uwzględnieniem deliberatywnych minipublik. Badania skupiają się na spojrzeniu na te innowacje w kontekście istniejących instytucji demokracji reprezentatywnej oraz bezpośredniej. Autorka analizuje postrzeganie różnych mechanizmów partycypacyjnych przez różne grupy obywateli w Polsce. Badanie zostało przeprowadzone na reprezentatywnej próbie (N = 1000) Polek i Polaków. Analiza pokazuje istotne różnice w postawach w zależności od płci, wieku, wykształcenia, miejsca zamieszkania oraz aktywności zawodowej respondentów, a także w postrzeganiu minipublik przez mieszkańców różnych regionów Polski, co może mieć istotne implikacje dla praktyki demokratycznej w poszczególnych lokalizacjach. Wnioski z badania mogą być użyteczne dla rozwoju demokracji deliberatywnej w Polsce, szczególnie na poziomie lokalnym, gdzie innowacje demokratyczne nabierają coraz większego znaczenia.

Słowa kluczowe:

minipubliki, panele obywatelskie, demokracja deliberatywna, badanie ankietowe

Uwagi:

Podziękowania dla Profesora Daniela Küblera z Wydziału Nauk Politycznych i Centrum Badań nad Demokracją Uniwersytetu w Zurychu (Szwajcaria) za inspirację dotyczącą badania ankietowego. Praca powstała w wyniku realizacji projektu badawczego o nr UMO-2021/42/E/HS5/00155 finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki.

1. Wprowadzenie

Od pewnego czasu obserwujemy na całym świecie nowe instrumenty angażowania obywateli w życie publiczne, które wykraczają poza tradycyjne formy uczestnictwa, takie jak wybory, oraz mniej tradycyjne formy, jak protesty czy petycje. Te różnorodne narzędzia nazywane są innowacjami demokratycznymi. Badacze przyglądają się różnym ich aspektom: koncepcji, wpływowi na obywateli oraz wpływowi na legitymizację decyzji publicznych (Bächtiger i in. 2018; Grönlund, Bächtiger, Setälä 2014). Przykłady takich innowacji obejmują budżety obywatelskie, cyfrową partycypację, współzrządzenie, referenda oraz inicjatywy obywatelskie (Elstub, Escobar 2019; Sintomer i in. 2016; Wampler i in. 2018), a także tzw. minipubliki (Grönlund, Bächtiger, Setälä 2014), do których zalicza się sondaże deliberatywne, sądy obywatelskie oraz panele obywatelskie, oparte na losowym wyborze grupy obywateli, którzy następnie dyskutują i formułują rekomendacje dotyczące wybranych kwestii w ramach danej polityki publicznej.

Badania przedstawione w tym rozdziale koncentrują się na Polsce – kraju, który stosunkowo późno wprowadził innowacje demokratyczne (OECD 2020). Ze względu na istnienie wielu zinstytucjonalizowanych mechanizmów zaangażowania obywateli na szczeblu lokalnym (Kołomycew 2023), dodatkowe kanały partycypacji obywatelskiej mogły być przez długi czas uznawane za zbędne. Ponadto brak wypracowania krajowych rozwiązań oraz niedostrzeżenie potrzeby zwiększenia bezpośredniego zaangażowania obywateli w procesy decyzyjne mogły wynikać z braku świadomości na temat instrumentów wpływających na jakość demokracji i będących lekarstwem na kryzys demokracji reprezentatywnej, które zostały docenione w innych państwach (Elstub, Escobar 2019; Smith 2009). Niemniej w ostatnim czasie w Polsce coraz częściej stosuje się nowe formy partycypacji obywatelskiej, zwłaszcza na poziomie lokalnym. Od 2013 r. zauważalny jest wzrost zainteresowania budżetami partycypacyjnymi, a od 2016 r. również panelami obywatelskimi, które odgrywają rolę deliberacyjnych instrumentów o quasi-decyzyjnym charakterze (Gąsiorowska 2023; Gerwin 2018; Podgórska-Rykała 2020, 2024; Ufel 2022). Mimo że cechy, funkcjonowanie oraz przyczyny powstawania tych innowacji są coraz częściej badane w Polsce, wciąż wiemy bardzo niewiele na temat tego, jak są one postrzegane przez społeczeństwo.

Badanie przyczynia się do zrozumienia postrzegania innowacji demokratycznych przez obywateli w Polsce, w kontekście istniejących instytucji demokracji reprezentatywnej, takich jak wybory, a także w odniesieniu do instrumentów demokracji bezpośredniej, takich jak referenda, technokracje oraz w porównaniu z poparciem dla reżimów autorytarnych. Badania skupiają się przede wszystkim na deliberatywnych minipublikach. Pytania badawcze, które stanowią sedno tych badań, koncentrują się na następujących kwestiach:

- 1) jak instrumenty demokracji deliberatywnej są postrzegane w kontekście innych form podejmowania decyzji,
- 2) jaki jest profil obywateli, którzy pozytywnie postrzegają minipubliki, a jaki tych, którzy postrzegają te instrumenty mniej korzystnie.

Respondenci nie tylko zostali zapytani o wyrażenie opinii na temat minipublik w kontekście innych form podejmowania decyzji, ale również, otrzymawszy precyzyjną definicję minipublik, zostali poproszeni o spojrzenie na ten instrument jako formę uzupełniającą istniejące instytucje demokratyczne (np. gdy mają za zadanie zaangażowanie obywateli w tworzenie lub wdrażanie polityk), a nie zastępującą istniejące instytucje.

Można przypuszczać, że powstawanie innowacji demokratycznych, które dają nowe możliwości uczestnictwa w życiu publicznym i współdecydowania, spotka się z entuzjazmem wśród obywateli. Niemniej jednak takie założenie może być zbyt optymistyczne. Różne grupy obywateli różnie postrzegają takie innowacje, a te postrzegania mogą się różnić w zależności od pewnych cech obywateli. Ponadto w Polsce te innowacje nadal nie są powszechne i dopiero zyskują na popularności i znaczeniu, przede wszystkim na szczeblu lokalnym, więc ograniczenia wynikające z tych badań należy brać pod uwagę. Jednakże potencjał tych badań jest istotny, ponieważ poprzez poznanie opinii obywateli staramy się również dowiedzieć, czy obrany kierunek związany z szerszym stosowaniem tych narzędzi na szczeblu lokalnym, a także krajowym, jest odpowiedni.

2. Formy podejmowania decyzji politycznych a minipubliki

Współcześnie w demokracjach przedstawicielskich obserwuje się wzrost „deficytu demokratycznego” (Dalton 2004; Gray, Caul 2000; Linde, Ekman 2003; Lührmann, Lindberg 2019; Norris 2011; Papadopoulos 2013; Pharr, Putnam, Dalton 2000; Warren 2009), tj. różnicy między idealnym standardem a tym, jak obywatele oceniają istniejące instytucje i praktyki demokratyczne. Niezadowolenie z funkcjonowania demokracji stanowi bodziec dla poszukiwań nowych form uczestnictwa obywateli w procesach decyzyjnych. W kontekście kryzysu demokracji przedstawicielskiej, ale także regresji demokratycznej, zmniejszającej się przestrzeni publicznej oraz wzrastającej polaryzacji podejmowane są działania w celu znalezienia narzędzi, które pomogą zminimalizować te negatywne symptomy. Wprowadzenie praktyk deliberatywnych proponowane jest jako metoda rewitalizacji demokracji przedstawicielskiej, której towarzyszy właśnie spadek zaangażowania politycznego i narastająca fragmentacja (Dryzek 2002; Grönlund, Bächtiger, Setälä 2014; Parkinson, Mansbridge 2012). Poszukiwania innowacji demokratycznych dokonywane są zarówno przez praktyków życia publicznego, takich jak przedstawiciele trzeciego sektora i samych obywateli, jak i przez przedstawicieli świata nauki i władze lokalne (Pospieszna, Pietrzyk-Reeves 2024). Innowacje demokratyczne obejmują nowe sposoby two-

rzenia, rozwijania i rozumienia polityki. Testują nowe metody współtworzenia, opracowywania polityk, partycypacji oraz wdrażania.

Różne procedury partycypacyjne w funkcjonowaniu demokracji przedstawicielskiej, ale także procedury deliberacyjne i bezpośrednie, były promowane i wdrażane w celu zaangażowania obywateli w sprawy publiczne. W Polsce zaangażowanie obywatelskie, choć nadal nie jest powszechne, zyskuje na znaczeniu dzięki coraz częstszemu zaangażowaniu obywateli przez władze lokalne, czemu sprzyja instytucjonalizacja tych narzędzi (Kołomycew 2023). Partycypacja polityczna może występować jako partycypacja tradycyjna/konwencjonalna (np. wybory) i nietradycyjna/niekonwencjonalna (np. protesty, petycje, aktywizm internetowy itp.) (Ekman, Amnå 2012). Wiele form ma charakter zinstytucjonalizowany i uregulowany prawnie. Do Polski dotarły również instrumenty demokracji bezpośredniej, szczególnie referenda, które w wielu państwach odgrywają dużą rolę i są przeprowadzane w odniesieniu do kwestii takich jak reformy, sprawy moralno-społeczne, ratyfikacja umów międzynarodowych, niepodległość, zmiany prawa itp. (Marczewska-Rytko 2002; Musiał-Karg 2008). Pomimo swoich wad referenda są znanym przez społeczeństwo polskie narzędziem podejmowania decyzji, do którego obywatele są zapraszani. Jednym z najbardziej ewidentnych przykładów państwa stosującego narzędzia demokracji bezpośredniej jest Konfederacja Szwajcarska, gdzie uprawnieni obywatele mają możliwość odwoływania się do inicjatywy powszechnej czy referendum praktycznie na każdym szczeblu podziału administracyjnego państwa (Musiał-Karg 2017).

Zarówno demokracja przedstawicielska, bezpośrednia, jak i deliberatywna zakładają udział obywateli w procesach decyzyjnych, choć w przypadku pierwszej decyzje są podejmowane pośrednio przez wybranych w wyborach powszechnych reprezentantów. W przypadku demokracji bezpośredniej i demokracji deliberatywnej większy nacisk kładzie się na współdecydowanie obywateli. W przypadku demokracji deliberatywnej to minipubliki, czyli losowo wybrani obywatele, tworzą różne nieformalne, specjalnie powołane grupy, aby rozwiązywać problemy społeczne i przyczyniać się do tworzenia polityk. W niektórych państwach mogą to być już zinstytucjonalizowane instrumenty, mające charakter doradczy bądź współdecydujący. Chociaż sondaże deliberatywne również były stosowane (Siu, Przybylska 2010), to właśnie panele obywatelskie zyskały na popularności w Polsce. Panele zapewniają pewien stopień reprezentatywności i mają za zadanie zaangażować zwykłych obywateli (Reuchamps, Vrydagh, Welp 2023). Aby osiągnąć ową reprezentatywność, dominującą formą rekrutacji uczestników do minipublik jest wieloetapowy dobór losowy (Flanigan i in. 2021). Celem jest przeciwdziałanie reprodukcji nierówności politycznych i stworzenie zróżnicowanego panelu obywateli, zakładając, że różnorodność zwiększa jakość epistemiczną dyskusji i w rezultacie prowadzi do lepszych i mądrzejszych decyzji (Dryzek, Niemeyer 2008).

Ogólnie rzecz biorąc, formy podejmowania decyzji często kontrastują dwie przeciwstawne wizje decyzyjności w państwie – elitystyczną i egalitarną. Technokracja, wpisująca się w wizję elitystyczną, polega na oddaniu władzy specjalistom (Gałkowski 2010). Rola specjalisty polega na skupieniu się na konkretnej dziedzinie, przefiltrowaniu wszystkich dostępnych informacji, odrzuceniu tych, które są nieistotne dla danego problemu, oraz wykorzystaniu pozostałych danych do znalezienia jego rozwiązania (Bertsou, Caramani 2022). Technokracja przedkłada skuteczność, dlatego jest to najlepsze podejście przy rozwiązywaniu problemów technicznych, ale nie sprawdza się tam, gdzie kwestia wydajności nie jest najważniejsza, gdzie relacje międzyludzkie mają znaczenie, ani też w sytuacjach, gdy mamy do czynienia z wyborami światopoglądowymi (Bertsou, Pastorella 2017). Coraz więcej społeczeństw nabywa umiejętności podejmowania rozsądnych decyzji na podstawie dostępnych informacji. W obliczu wzrastającej świadomości społecznej oraz szybko zmieniających się procesów w globalnym środowisku sensowne wydaje się łączenie elitystycznej i egalitarnej koncepcji państwa. Przekonanie, że jedynie specjaliści (elity) są zdolni do podejmowania racjonalnych decyzji jest nadmiernie uproszczone.

Niemniej jednak należy również zauważyć, że sceptycy kwestionują gotowość obywateli do uczestnictwa w praktykach deliberatywnych (Hibbing, Theiss-Morse 2002). Obawy te dotyczą zarówno tego, że praktyki deliberatywne mogą nie być atrakcyjne dla wszystkich grup obywateli, jak i tego, czy obywatele są w stanie dostarczyć rozwiązania, które mogą wesprzeć decydentów w podejmowaniu decyzji dotyczących polityk publicznych leżących w ich kompetencji. Choć istnieją trendy wskazujące, że demokracja deliberatywna mogłaby zastąpić demokrację przedstawicielską, obecnie podejmowane są próby integracji tych instrumentów, aby nadać im stały charakter wspierający instytucje demokracji przedstawicielskiej (OECD 2021).

Biorąc pod uwagę ostatnie wydarzenia w Polsce, w tym dyskusje wśród decydentów na szczeblu krajowym dotyczące potencjalnej organizacji paneli obywatelskich w sprawach kontrowersyjnych, takich jak aborcja czy media publiczne, kluczowe jest zrozumienie opinii publicznej na temat minipublik. Celem tego badania jest zatem zbadanie postaw Polaków wobec minipublik za pomocą ankiet. Obywatele pytani o swoją opinię na temat minipublik oceniają je w porównaniu do znanych im praktyk demokratycznych (Kübler i in. 2023; Pilet 2024), dlatego pytamy o poparcie dla decyzji podejmowanych w referendum, w wyniku powszechnych wyborów, ale także przez ekspertów. Ponadto w kontekście państw doświadczających kryzysu demokracji, gdzie rośnie polaryzacja społeczna i polityczna, warto przeprowadzić również badania dotyczące skali poparcia dla standardów autorytarnych. To pytanie często pojawia się w znanych badaniach opinii publicznej, takich jak World Value Survey czy European Social Survey. W Polsce nie przeprowadzono badań porównujących różne narzędzia podejmowania decyzji, dlatego to badanie stanowi pierwszą

próbę wypełnienia luki badawczej dotyczącej postrzegania minipublik, gdzie te praktyki są stosunkowo nowe.

3. Poparcie polskiego społeczeństwa dla minipublik

3.1. Opis badania

Badania zostały zrealizowane w ramach badania IPSOS Omnibus metodą TAPI (Tablet Assisted Personal Interview) w dniach 9–14 lutego 2024 r. Omnibus jest to forma badania, gdzie różne tematy są badane podczas jednej sesji kontaktu z respondentem. Badanie zostało przeprowadzone na reprezentatywnej próbie Polek i Polaków w wieku 15 i więcej lat. Próba została dobrana w sposób losowo-kwotowy z kwotami na płeć, wiek i wykształcenie, a wyniosła 1000 osób. Pytania dodane do ankiety zostały zapożyczone od Profesora Daniela Küblera z Wydziału Nauk Politycznych i Centrum Badań nad Demokracją Uniwersytetu w Zurychu (Szwajcaria), który wraz z grupą badawczą przeprowadził badania na początku 2023 r. w kantonie Zurych w Szwajcarii.

Analizując badaną próbę można stwierdzić, że w próbie respondentów udział mężczyzn wynosi 47,8%, podczas gdy udział kobiet wynosi 52,2%. To sugeruje, że próba jest dość równomiernie podzielona pod względem płci. W próbie badawczej istnieje zróżnicowanie wiekowe, z największym udziałem osób w wieku 25–34 lata i najmniejszym udziałem osób w wieku 15–17 lat, a więc próba nie jest równomiernie podzielona pod względem wieku respondentów. Procentowy udział respondentów w próbie badawczej według poziomu wykształcenia:

- 1) podstawowe 15,5%,
- 2) zawodowe 22,3%,
- 3) średnie 36,1%,
- 4) wyższe 26,1%.

Zatem, w próbie badawczej najwięcej osób posiada wykształcenie średnie, a najmniej osób posiada wykształcenie podstawowe. Najliczniejszą grupą zawodową są osoby pracujące zawodowo, które stanowią 63,1% badanej populacji. Tylko niewielki odsetek respondentów, zaledwie 0,8%, znajduje się w kategorii bezrobotnych. Osoby uczące się lub studiujące stanowią 6,7% próby badawczej, podczas gdy emeryci reprezentują 24,9% badanych. Rencistów jest zaledwie 2,9%. Natomiast osoby zajmujące się domem stanowią najmniejszą grupę, z udziałem wynoszącym 1,6%. W badanej próbie uczestniczyły osoby z różnych województw Polski. Największą liczbę respondentów stanowili mieszkańcy województwa mazowieckiego, których udział w próbie wynosił 14,4%. Kolejnymi najliczniejszymi grupami byli mieszkańcy województw: małopolskiego (9,0%), śląskiego (11,6%) i wielkopolskiego (9,1%). Natomiast najmniejszą reprezentację miały województwa opolskie (2,5%) oraz podlaskie

(3,0%). Największą grupę stanowią osoby zamieszkujące na wsi, które stanowią 39,6% badanej populacji. Kolejną grupą są mieszkańcy miast o liczbie mieszkańców poniżej 50 tys. reprezentujący 23,9% próby badawczej. Osoby zamieszkujące w miastach o liczbie mieszkańców od 50 tys. do 200 tys. stanowią 17,4% badanych, a mieszkańcy miast powyżej 200 tys. – 19,1%.

3.2. Losowy wybór i deliberacja na tle innych form podejmowania decyzji politycznych

Dane wykazują, że ogólnie społeczeństwo najwyżej ocenia demokrację bezpośrednią, a następnie demokrację przedstawicielską, technokrację oraz autokrację. Referenda (demokracja bezpośrednia) uzyskały najwyższą średnią ocenę akceptacji tego sposobu podejmowania decyzji. Natomiast tradycyjna forma demokracji reprezentacyjnej, czyli podejmowanie decyzji przez wybranych przedstawicieli w wyborach, otrzymała wysoką notę pozytywnego postrzegania, jednak niższą niż ocena referendum. Decyzje podejmowane przez ekspertów uzyskały umiarkowane poparcie dla tej formy decyzji. Z kolei grupa losowo wybranych obywateli decydujących po dogłębnej deliberacji (demokracja deliberatywna) otrzymała najniższą ocenę, sugerującą nieco mniejsze zaufanie do tego podejścia. Wyniki te są podobne do wyników badań przeprowadzonych w Szwajcarii, gdzie minipubliki również miały jedno z najniższych poparców wśród obywateli (Kübler i in. 2023). Odnosząc się do kwestii najniższego poparcia, należy mieć na uwadze fakt, że powodem, dla którego instrumenty demokracji deliberatywnej uzyskały niższą ocenę, może być brak zrozumienia, wiedzy i znajomości tej formy podejmowania decyzji oraz współdecydowania w Polsce, a nie mniejsze poparcie dla tego modelu w porównaniu do innych form podejmowania decyzji politycznych.

Tabela 1. Ocena różnych form podejmowania decyzji politycznych (skala od 1 do 7)

Obywatele głosują w referendach i inicjatywach (demokracja bezpośrednia)	5,06
Wybrani w wyborach przedstawiciele podejmują decyzję po dogłębnej debacie (demokracja przedstawicielska)	4,8
Grupa losowo wybranych obywateli decyduje po dogłębnej deliberacji (demokracja deliberatywna)	3,86
Decydują eksperci (technokracja)	4,64
Decyduje silny przywódca (autorytaryzm)	4,01

Źródło: Opracowanie na podstawie przeprowadzonych badań ankietowych przez IPSOS na zlecenie autorki. Pytanie ankietowe: „Jaka jest Pana/Pani opinia na temat następujących form podejmowania decyzji politycznych?” Ocena 1 do 7, gdzie 1 – bardzo źle oceniam, a 7 – bardzo dobrze oceniam.

Warto spojrzeć jak poparcie dla różnych form podejmowania decyzji różni się w zależności od płci, wieku, poziomu wykształcenia, miejsca zamieszkania oraz aktywności zawodowej. Analiza danych dotyczących oceny formy decyzji obywateli **w referendach i inicjatywach** pokazuje, że łącznie 67,8% respondentów wyraziło pozytywną opinię na temat tego sposobu podejmowania decyzji (odpowiedzi 5, 6, 7, oznaczające odpowiednio: „raczej dobrze oceniam”, „dobrze oceniam”, „bardzo dobrze oceniam”). Analiza ze względu na płeć pokazuje, że odsetek osób pozytywnie oceniających tę formę decyzji jest podobny dla mężczyzn (66,6%) i kobiet (68,9%). Odnośnie do wieku respondentów, to największą pozytywną ocenę wyrażają osoby w wieku 45–54 (73,6%), 55–54 (68,45) oraz 65+ (66,6%). Podział ze względu na poziom wykształcenia pokazuje, że największe poparcie dla tej formy decyzji wyrażają osoby z wykształceniem wyższym, a niemniejsze z zawodowym (choć nadal zdecydowana większość osób z tym wykształceniem wykazuje poparcie dla tej formy podejmowania decyzji). Analiza ze względu na miejsce zamieszkania pokazuje, że największe poparcie dla tej formy decyzji występuje w miastach o liczbie mieszkańców powyżej 200 tys. (37,2%) oraz na wsiach (33,8%). Natomiast największy odsetek osób pozytywnie oceniających tę formę decyzji występuje w miastach o liczbie mieszkańców od 50 tys. do 200 tys. (76,9%). Ostatnia analiza, dotycząca aktywności zawodowej, pokazuje, że największe poparcie dla tej formy decyzji wyrażają renciści (73,9%) oraz osoby uczące się lub studiujące (78,5%). Natomiast najmniejsze poparcie obserwuje się wśród osób bezrobotnych (49,6%).

Analiza danych dotyczących oceny podejmowania decyzji przez **wybranych w wyborach powszechnych przedstawicieli** wskazuje, że łącznie 61,7% respondentów wyraziło pozytywną opinię na temat tego sposobu podejmowania decyzji (odpowiedzi 5, 6, 7). Aż 29,9%, oceniło tę formę jako dobrą i bardzo dobrą i tylko 1,7% ocenia tę formę podejmowania decyzji jako bardzo złą. Pomiędzy kobietami i mężczyznami nie zaobserwowano różnic odnośnie do pozytywnej oceny tej formy podejmowania decyzji (kobiety: 59,1%; mężczyźni: 64,6%). Jeśli chodzi o wiek respondentów, to poparcie rozkłada się podobnie, największą pozytywną ocenę wyrażają osoby w wieku 45–54 (65,5%) oraz 18–24 lata (64%). Podział ze względu na poziom wykształcenia pokazuje, że największe poparcie dla tej formy decyzji wyrażają osoby z wykształceniem wyższym (69,4%). Natomiast najmniejszy odsetek pozytywnej oceny obserwuje się wśród respondentów posiadających wykształcenie zawodowe (50% respondentów z tym wykształceniem udzieliło pozytywnej odpowiedzi). Analiza ze względu na miejsce zamieszkania pokazuje, że największe poparcie dla tej formy decyzji występuje w miastach o liczbie mieszkańców poniżej 50 tys. mieszkańców (62,25%) i od 50 tys. do 200 tys. (65,2%). Analiza dotycząca aktywności zawodowej pokazuje, że największe poparcie dla tej formy decyzji wyrażają osoby zajmujące się domem (68%), a najmniejsze poparcie obserwuje się wśród osób na rencie (32,4% respondentów rencistów).

Analiza danych dotyczących oceny **decyzji podejmowanych przez ekspertów** pokazuje, że łącznie 56,7% respondentów wyraziło pozytywną opinię na temat tego sposobu podejmowania decyzji (odpowiedzi 5, 6, 7; najwięcej osób, bo 29,2%, oceniło tę formę jako „dobrą” – odpowiedź 5). Analiza ze względu na płeć pokazuje, że odsetek osób pozytywnie oceniających tę formę decyzji jest podobny dla mężczyzn (54%) i kobiet (59,1%). Jeśli chodzi o wiek respondentów, to największą pozytywną ocenę wyrażają osoby w wieku 25–34 lata (59,3%) i 55–64 lata (59%). Podział ze względu na poziom wykształcenia pokazuje, że największe poparcie dla tej formy decyzji wyrażają osoby z wykształceniem wyższym (67,7%) oraz średnim (54,2%). Natomiast najmniejszy odsetek pozytywnej oceny obserwuje się wśród respondentów posiadających wykształcenie zawodowe, choć nadal jest to większość respondentów z tym wykształceniem (50,2%). Analiza ze względu na miejsce zamieszkania pokazuje, że największe poparcie dla tej formy decyzji występuje w miastach o liczbie mieszkańców od 50 tys. do 200 tys. (71,3%), natomiast najmniejszy odsetek osób pozytywnie oceniających tę formę decyzji występuje w miastach o liczbie mieszkańców poniżej 50 tys. (49,7%). Dane dotyczące aktywności zawodowej pokazują, że największe poparcie dla tej formy decyzji wyrażają osoby zajmujące się domem (66,5%) i emeryci (60,3%). Natomiast najmniejsze poparcie obserwuje się wśród osób rencistów (48,6%).

Analiza danych dotyczących oceny decyzji podejmowanych **przez silnego przywódcę** pokazuje, że łącznie 40,5% respondentów wyraziło pozytywną opinię na temat tego sposobu podejmowania decyzji. Najwięcej osób, bo 26%, oceniło tę formę jako neutralną (odpowiedź 4), natomiast najmniejszy odsetek – 5% – ocenił ją jako bardzo dobrą. Analiza ze względu na płeć pokazuje, że odsetek osób pozytywnie oceniających tę formę decyzji jest nieco wyższy wśród mężczyzn (43%) niż wśród kobiet (38,3%). Jeśli chodzi o wiek respondentów, to największą pozytywną ocenę wyrażają osoby w wieku 18–24 lata (50,1%). Natomiast najmniej pozytywnie oceniają tę formę decyzji osoby w wieku 15–17 lat (18,9%). Podział ze względu na poziom wykształcenia pokazuje, że najmniejszy odsetek pozytywnej oceny obserwuje się wśród respondentów posiadających wykształcenie niższe (31,7%), choć to właśnie najwięcej osób z tej grupy w porównaniu z innymi grupami wypowiedziało się najbardziej pozytywnie (5,7% powiedziało „bardzo dobrze oceniam”). Analiza ze względu na miejsce zamieszkania pokazuje, że największe poparcie dla tej formy decyzji występuje wśród mieszkańców miast poniżej 50 tys. (46,8%), natomiast najmniejszy odsetek osób pozytywnie oceniających tę formę decyzji występuje wśród mieszkańców miast powyżej 200 tys. mieszkańców (42,7%). Ostatnia analiza dotycząca aktywności zawodowej pokazuje, że największe poparcie dla tej formy decyzji wyrażają osoby pracujące zawodowo (42,7%) oraz renciści (38,9%). Natomiast najmniejsze poparcie obserwuje się wśród osób uczących się lub studiujących oraz rencistów.

Na koniec pozostaje analiza danych dotyczących oceny **decyzji podejmowanych przez losowo wybraną grupę obywateli po dogłębnej deliberacji**. Dane pokazują, że łącznie 37% respondentów wyraziło pozytywną opinię na temat tego sposobu podejmowania decyzji (odpowiedzi 5, 6, 7). Najwięcej osób, bo 27,2%, oceniło tę formę jako neutralną (odpowiedź 4), natomiast 22,2% oceniło ją jako raczej dobrą (odpowiedź 5), a 11% jako dobrą (odpowiedź 6) i 3,8% jako bardzo dobrą. Analiza ze względu na płeć pokazuje, że odsetek osób pozytywnie oceniających tę formę decyzji jest nieco wyższy wśród kobiet (39%) niż wśród mężczyzn (34,8%). Jeśli chodzi o wiek respondentów, to największy odsetek pozytywnej oceny wyrażają osoby w wieku 18–24 lata (51,3%), natomiast najmniejszy odsetek pozytywnej oceny obserwuje się wśród osób w wieku 15–17 lat (19,7%). Podział ze względu na poziom wykształcenia pokazuje, że największy odsetek pozytywnej oceny dla tej formy decyzji wyrażają osoby z wykształceniem wyższym (45,6%), a najmniejszy odsetek pozytywnej oceny obserwuje się wśród respondentów posiadających wykształcenie zawodowe (31,7%). Dane dotyczące miejsca zamieszkania pokazują, że 43,9% respondentów zamieszkujących miasta poniżej 50 tys. pozytywnie ocenia tę formę podejmowania decyzji, podczas gdy tylko 30,7% respondentów ze wsi pozytywnie ocenia minipubliki. W przypadku aktywności zawodowej to bezrobotni (45,8%), a także osoby zajmujące się domem (42,6%) oraz renciści (42,6%) upatrują w tej formie podejmowania decyzji korzyści, a najbardziej sceptyczne wydają się osoby pracujące zawodowo (36,7%) oraz uczące się (34,5% ocenia pozytywnie).

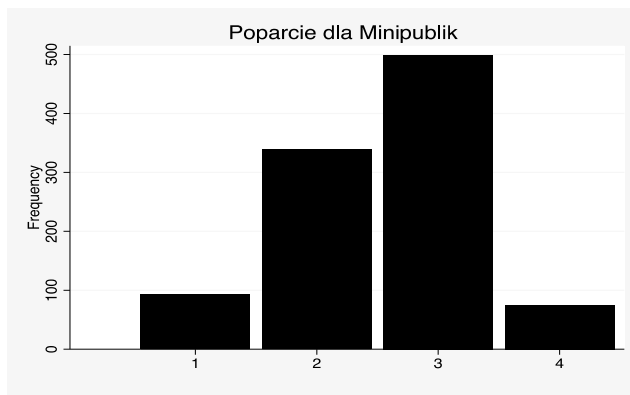
Na podstawie przeprowadzonych badań, w porównaniu z innymi formami podejmowania decyzji politycznych, decyzje podejmowane przez losowo wybraną grupę obywateli po dogłębnej deliberacji otrzymują najmniej pozytywnych opinii wśród polskiego społeczeństwa w porównaniu z innymi formami podejmowania decyzji, takich jak referenda, wybory powszechne czy decyzje ekspertów. Wynika to prawdopodobnie z faktu, że jest to stosunkowo nowa i mniej znana metoda w porównaniu z bardziej tradycyjnymi formami, ale również z tego, jak zostało zasugerowane pytanie. Można przypuszczać, że pytanie postawione na początku – jak instrumenty demokracji deliberatywnej są postrzegane w kontekście innych form podejmowania decyzji? – mogło zostać odebrane przez respondentów jako pytanie o preferencje dla jednej formy decyzji w stosunku do innych. Taki sposób zadania pytania mógł sugerować, że każda forma decyzji jest alternatywą, a nie uzupełnieniem innych form. Respondenci mogli zinterpretować to pytanie jako konieczność wyboru jednej formy decyzji, co mogło prowadzić do mniejszego poparcia dla mniej znanych lub mniej zrozumiałych form, takich jak decyzje podejmowane przez losowo wybraną grupę obywateli po dogłębnej deliberacji.

W kontekście bardziej znanych form, takich jak referenda czy wybory powszechne, które są powszechnie akceptowane i stosowane, nowe formy mogą wydawać się mniej atrakcyjne lub mniej wiarygodne. Dlatego w ramach tego samego badania respondenci zostali zapytani o wyrażenie opinii na temat minipublik, otrzymując bardziej precyzyjną definicję. Odpowiedź na pytanie zostanie przedstawiona w następnej sekcji.

3.3. Ocena minipublik

W następnej części badania ankietowego respondenci zostali zapytani o wyrażenie opinii na temat minipublik zapoznając się z definicją: „Minipubliki to takie panele obywatelskie, w których uczestniczy losowo wybrana, reprezentatywna demograficznie grupa obywateli”. Zostali poproszeni o spojrzenie na ten instrument jako formę udziału obywateli w procesie politycznym. To pytanie miało na celu uchwycenie poparcia dla minipublik, które uzupełniają istniejące instytucje demokratyczne (np. gdy mają za zadanie zaangażowanie obywateli w tworzenie lub wdrażanie polityk), a nie zastępują istniejących instytucji, co mogłoby sugerować poprzednie pytanie dotyczące poparcia dla tej formy podejmowania decyzji w porównaniu z innymi.

Wykres 1. Ocena minipublik jako instrumentów zaangażowania obywateli



Źródło: Opracowanie na podstawie przeprowadzonych badań ankietowych przez IPSOS na zlecenie autorki. Pytanie ankietowe: „Minipubliki (takie jak panele obywatelskie złożone z losowo wybranej, reprezentatywnej demograficznie grupy obywateli) są odpowiednie do tego, aby obywatele uczestniczyli w procesie politycznym.” Ocena 1 – „Zdecydowanie się nie zgadzam”, 2 – „Nie zgadzam się”, 3 – „Zgadzam się”, 4 – „Zdecydowanie się zgadzam.”

Analiza danych dotyczących oceny minipublik, takich jak panele obywatelskie, jako odpowiednich do uczestnictwa obywateli w procesie politycznym, wykazuje, że 9,5% respondentów wybrało odpowiedź „zdecydowanie się nie zgadza” z tym stwierdzeniem, a 33,1% odpowiedziało że „nie zgadza się”.

Natomiast 49,1%, zgadza się z tym stwierdzeniem, a 8,4% zdecydowanie się zgadza, co daje zdecydowaną większość respondentów (574 respondentów z 1000), którzy zgadzają się na tę formę zaangażowania obywateli. Daje to pozytywny obraz minipublik w oczach Polaków, szczególnie gdy minipubliki zostały lepiej zdefiniowane w badaniu ankietowym i nie stanowią alternatywy dla innych form podejmowania decyzji. Biorąc pod uwagę powyższe, warto dalej zbadać, czy preferencje co do zastosowania minipublik do uczestnictwa obywateli w procesie politycznym różnią się w zależności od płci, wieku, poziomu wykształcenia, miejsca zamieszkania oraz aktywności zawodowej.

Tabela 3. Socjodemograficzne determinanty postaw wobec minipublik w Polsce

		Zdecydowanie się nie zgadzam	Nie zgadzam się	Zgadzam się	Zdecydowanie się zgadzam
Suma		9,5%	33,1%	49,1%	8,4%
Płeć	mężczyzna	11,1%	35,6%	45,9%	7,4%
	kobieta	8,1%	30,7%	51,9%	9,3%
Wiek	15–17	18,1%	30,1%	46,1%	5,7%
	18–24	4,1%	31,1%	60,3%	4,5%
	25–34	9,3%	29,9%	54,1%	6,7%
	35–44	12,2%	34,9%	45,1%	7,8%
	45–54	8,9%	36,5%	46,3%	8,4%
	55–64	10,2%	30,7%	51,0%	8,1%
	65+	7,9%	33,9%	46,3%	12,0%
Wykształcenie	podstawowe	12,8%	32,5%	45,6%	9,0%
	zawodowe	5,5%	40,8%	50,7%	3,0%
	średnie	11,7%	30,8%	48,1%	9,3%
	wyższe	7,9%	29,9%	51,0%	11,2%
Miejsce zamieszkania	wieś	10,2%	38,6%	44,8%	6,4%
	miasto (<50,000)	3,9%	34,3%	53,2%	8,6%
	miasto (50,000–200,000)	8,8%	22,1%	55,9%	13,2%

		Zdecydowanie się nie zgadzam	Nie zgadzam się	Zgadzam się	Zdecydowanie się zgadzam
	miasto (>200,000)	15,6%	30,1%	46,6%	7,7%
Aktywność zawodowa	pracuje zawodowo	10,1%	34,3%	47,9%	7,7%
	bezrobotny	27,2%	26,5%	46,3%	0,0%
	uczy się, studiuje	9,4%	29,4%	56,9%	4,4%
	emeryt	7,8%	31,7%	48,7%	11,7%
	rencista	12,0%	31,7%	56,3%	0,0%
	zajmuje się domem	0,0%	25,2%	54,9%	19,8%
	Województwo	dolnośląskie	8,6%	53,7%	28,9%
	kujawsko-pomorskie	19,4%	46,0%	32,4%	2,2%
	lubelskie	0,0%	36,3%	53,7%	9,9%
	lubuskie	18,6%	36,7%	40,5%	4,3%
	łódzkie	25,3%	17,2%	49,1%	8,4%
	małopolskie	10,5%	34,6%	42,8%	12,1%
	mazowieckie	7,3%	20,4%	51,9%	20,5%
	opolskie	3,5%	48,8%	47,7%	0,0%
	podkarpackie	21,3%	47,3%	31,4%	0,0%
	podlaskie	4,4%	36,8%	50,4%	8,4%
	pomorskie	9,3%	40,3%	46,6%	3,8%
	śląskie	6,0%	19,6%	64,2%	10,2%
	świętokrzyskie	2,7%	33,3%	64,0%	0,0%
	warmińsko-mazurskie	6,9%	53,1%	40,0%	0,0%
	wielkopolskie	6,1%	27,5%	62,4%	4,1%
	zachodniopomorskie	4,2%	27,3%	61,7%	6,8%

Źródło: Opracowanie na podstawie przeprowadzonych badań ankietowych przez IPSOS na zlecenie autorki.

Analiza danych demograficznych i społecznych pozwala zidentyfikować profil obywateli, którzy postrzegają minipubliki jako odpowiednie narzędzie uczestnictwa politycznego, oraz tych, którzy mają bardziej negatywne nastawienie. Obywatele, którzy zgadzają się z twierdzeniem, że minipubliki są odpowiednie do uczestnictwa obywateli w procesie politycznym (odpowiedzi 3 – „Zgadzam się” i 4 – „Zdecydowanie się zgadzam”), charakteryzują się następującymi cechami – kobiety częściej wyrażają pozytywne opinie na temat minipublik niż mężczyźni: 61,2% kobiet zgadza się z tą formą uczestnictwa, w porównaniu do 53,3% mężczyzn. Największe poparcie dla minipublik wyrażają młodzi dorośli w wieku 18–24 lata (64,8%), starsi dorośli natomiast, wykazują wyższe negatywne nastawienie. Obywatele z wykształceniem wyższym są najbardziej pozytywnie nastawieni do minipublik (62,2%) w przeciwieństwie do osób z wykształceniem zawodowym (46,3% nie popiera). Mieszkańcy miast ogólnie wykazują największe poparcie dla minipublik (69,1% z miast o liczbie mieszkańców od 50 tys. do 200 tys. najczęściej i 61,8% z miast poniżej 50 tys. mieszkańców). Największe poparcie dla minipublik wyrażają osoby zajmujące się domem (74,7%).

Podsumowując powyższe, analiza danych ankietowych dotyczących poparcia dla minipublik wskazuje, że pozytywne postrzeganie minipublik jest bardziej powszechne wśród kobiet, młodych dorosłych, osób z wyższym wykształceniem oraz mieszkańców średnich miast. Z drugiej strony, negatywne postrzeganie jest bardziej powszechne wśród mężczyzn, osób z niższym poziomem wykształcenia oraz rencistów. Zrozumienie tych różnic demograficznych i społecznych jest kluczowe dla skutecznego wdrażania i promocji minipublik jako narzędzia demokratycznego, które ma na celu zwiększenie udziału obywateli w procesie politycznym.

W świetle badań w literaturze młodzi dorośli faktycznie często są bardziej otwarci na nowe formy demokratyczne i innowacje społeczne, co może wynikać z ich większej elastyczności i mniejszego przywiązania do tradycyjnych struktur władzy, poza tym młodsze pokolenie jest bardziej zaznajomione z nowoczesnymi formami komunikacji i uczestnictwa społecznego, co sprawia, że idee deliberatywne są dla nich bardziej atrakcyjne (Foa i in. 2020; Marien, Hooghe, Quintelier 2010). Badania w literaturze pokazują, że ci najbardziej wykluczeni z tradycyjnych procesów decyzyjnych mogą być bardziej otwarci na nowe formy, które mogą zwiększyć ich udział i wpływ (Pilet i in. 2024).

Badania pokazują również, że ta forma podejmowania decyzji jest bardziej popularna wśród osób z wykształceniem wyższym, a najmniejsze poparcie wykazują osoby z wykształceniem zawodowym. Ponadto, ogólnie osoby z wyższym wykształceniem mogą mieć większą świadomość korzyści płynących z deliberacji i bardziej złożonych procesów demokratycznych, ale także wykształcenie wyższe często wiąże się z większym dostępem do informacji i umiejętnością krytycznego myślenia, co może sprzyjać pozytywnemu nastaw-

wieniu do idei minipublik. Tak więc różnice w poparciu dla minipublik mogą wynikać z poziomu wykształcenia, dostępu do informacji, otwartości na nowe formy demokratyczne oraz indywidualnych doświadczeń i poczucia wykluczenia z tradycyjnych struktur władzy i badanie przeprowadzone wśród polskiego społeczeństwa to potwierdza.

Ciekawe dane dotyczą wysokiego poparcia dla tej formy decyzji wśród mieszkańców polskich miast, a najmniejszego wśród mieszkańców wsi. Miasta mogą sprzyjać większemu zaangażowaniu społecznemu i lepszej znajomości problemów lokalnych, co może zwiększać poparcie dla bardziej bezpośrednich form uczestnictwa. To są ciekawe wnioski dla praktyków chcących rozszerzać mechanizmy deliberacyjne również na mniejsze miasta, ponieważ większość minipublik obecnie odbywa się na szczeblu lokalnym, szczególnie w dużych miastach posiadających prawa powiatu. W mniejszych społecznościach ludzie częściej się znają i mają większe poczucie wpływu na lokalne decyzje.

Dane pokazują istotne różnice w postrzeganiu minipublik przez mieszkańców różnych regionów Polski, co może mieć istotne implikacje dla praktyki demokratycznej w poszczególnych lokalizacjach. Niestety, nie dysponujemy danymi z podziałem na poszczególne gminy. Niemniej jednak zrozumienie, w jaki sposób obywatele poszczególnych województw postrzegają panele obywatelskie i inne instrumenty różnych modeli demokracji, może być użyteczne, ponieważ województwa różnią się pod względem cech ekonomicznych i socjo-demograficznych, takich jak gęstość zaludnienia, stopa bezrobocia, napotykanne problemy, wskaźniki oceny potencjału ekonomicznego, dochód na mieszkańca, wydatki inwestycyjne, frekwencja wyborcza itd., nie wspominając o liczbie działających organizacji pozarządowych, a także rankingu aktywności społecznej. Wszystkie te czynniki charakteryzujące województwa niewątpliwie mogą wpływać na szanse lub ograniczenia w stosowaniu innowacji demokratycznych, takich jak minipubliki. Dlatego na tej podstawie można zaproponować, aby dalsze analizy skupiły się na tym właśnie obszarze badawczym.

Wnioski

Celem przeprowadzonych badań było zbadanie opinii i percepcji polskich obywateli na temat innowacji demokratycznych, ze szczególnym uwzględnieniem deliberatywnych minipublik. Badania te mają istotne znaczenie, ponieważ wypełniają lukę w literaturze dotyczącej tego tematu, zwłaszcza w kontekście Polski, która stosunkowo późno przyjęła takie innowacje. Istniejące instytucje demokracji reprezentatywnej oraz bezpośredniej są stale kwestionowane, a nowe formy partycypacji obywatelskiej nabierają coraz większego znaczenia, zwłaszcza na poziomie lokalnym. Poznanie opinii i preferencji obywateli w tej dziedzinie jest kluczowe dla rozwoju demokracji deliberatywnej, zarówno na poziomie lokalnym, jak i ogólnokrajowym.

Wyniki badania ankietowego przeprowadzonego na reprezentatywnej próbie obywateli Polski pokazują, że ogólnie rzecz biorąc, forma losowo wybranych obywateli podejmujących decyzje po deliberacji nie cieszy się wysokim poparciem w porównaniu do innych metod podejmowania decyzji politycznych, charakterystycznych dla demokracji przedstawicielskiej (wybory) czy bezpośredniej (np. referenda). Niskie poparcie może wynikać z niedostatecznej znajomości, braku zrozumienia oraz niejednoznaczności tej formy uczestnictwa i współdecydowania w życiu politycznym Polski, a niekoniecznie z mniejszej atrakcyjności tego modelu w porównaniu z innymi sposobami podejmowania decyzji politycznych. Niemniej jednak, kiedy respondentów poproszono o wyrażenie opinii na temat minipublik jako sposobu zaangażowania obywateli w procesy decyzyjne, odsetek poparcia był znaczący, ponieważ prawie 60% respondentów wyraziło pozytywną reakcję. Można przypuszczać, że różnica w poparciu wynika z faktu, że respondenci mogli mieć odczucie, że minipubliki zostały im przedstawione jako alternatywne formy, natomiast w drugim pytaniu mogli potraktować jako mechanizm angażowania obywateli i wtedy byli bardziej skłonni zaakceptować minipubliki jako narzędzie wspierające (uzupełniające) istniejące instrumenty decyzyjne. Niewątpliwie, przyszłe badania powinny skupić się na precyzyjnym zdefiniowaniu minipublik, być może poprzez zastosowanie pytania eksperymentalnego w pytaniu. Ponadto, biorąc pod uwagę rosnącą popularność tych instrumentów w Polsce, co może przyczynić się do zwiększenia świadomości wśród opinii publicznej, powtórzenie badań w przyszłości byłoby uzasadnione.

Również warto zauważyć, że istnieją istotne różnice w postrzeganiu tych mechanizmów w zależności od różnych czynników, takich jak wiek, wykształcenie, miejsce zamieszkania czy aktywność zawodowa, co może być pomocne dla praktyków. Otóż największe poparcie dla minipublik wykazują kobiety, osoby w wieku od 18 do 24 lat, osoby z wykształceniem wyższym i te, które mieszkają w mieście. Najmniejsze poparcie dla minipublik wykazują osoby młode, w wieku 15–17 lat, bezrobotni oraz renciści. W kontekście przyszłych badań istotne wydaje się skupienie się na analizie postrzegania innowacji demokratycznych przez mieszkańców różnych gmin Polski. W tym kontekście warto zbadać, jak cechy ekonomiczne, społeczne i demograficzne poszczególnych gmin wpływają na akceptację i stosowanie różnych form partycypacji obywatelskiej, takich jak minipubliki. Te dalsze badania mogą dostarczyć cennych informacji dla praktyków demokracji oraz służyć jako podstawa do wprowadzania odpowiednich zmian i udoskonaleń w systemie politycznym na szczeblu lokalnym.

Key Takeaways

1. Decyzje podejmowane przez losowo wybraną grupę obywateli po dogłębnej deliberacji otrzymują najmniej pozytywnych opinii (37%) w porównaniu do referendów (67,8%), wyborów powszechnych (61,7%) i decyzji ekspertów (56,7%).
2. Po przedstawieniu bardziej precyzyjnej definicji minipublik typu panele obywatelskie (losowo wybrana, reprezentatywna demograficznie grupa obywateli), 57,5% respondentów wyraziło poparcie dla tej formy udziału obywateli w procesie politycznym.
3. Minipubliki są postrzegane bardziej pozytywnie, gdy są dobrze zdefiniowane i przedstawiane jako uzupełnienie, a nie jako alternatywa dla istniejących form podejmowania decyzji.
4. Demograficzne różnice w poparciu dla minipublik:
 - Kobiety częściej popierają minipubliki (61,2%) niż mężczyźni (53,3%).
 - Młodzi dorośli (18–24 lata) są najbardziej pozytywnie nastawieni (64,8%).
 - Osoby z wyższym wykształceniem (62,2%) i mieszkańcy średnich miast (69,1%) wykazują największe poparcie.
 - Osoby zajmujące się domem również wyrażają wysokie poparcie (74,7%).
 - Istnieją znaczące różnice w postrzeganiu minipublik w zależności od regionu, co może być związane z różnicami ekonomicznymi i socjodemograficznymi. Analiza danych z podziałem na poszczególne gminy i województwa może dostarczyć użytecznych informacji dla lepszego wdrażania innowacji demokratycznych.

Bibliografia

- Bächtiger A., Dryzek J.S., Mansbridge J., Warren M.E. (red.) (2018). *The Oxford handbook of deliberative democracy*. Oxford University Press.
- Bertsou E., Caramani D. (2022). People haven't had enough of experts: Technocratic attitudes among citizens in nine European democracies. *American Journal of Political Science*, 66(1), 5–23.
- Bertsou E., Pastorella G. (2017). Technocratic attitudes: A citizens' perspective of expert decision-making. *West European Politics*, 40(2), 430–458.
- Dalton R.J. (2004). *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*. Comparative Politics. Oxford University Press, DOI: <https://doi.org/10.1093/0199268436.001.0001>
- Dryzek J.S. (2002). *Deliberative Democracy and Beyond*. Oxford University Press.
- Dryzek J.S., Niemeyer S. (2008). Discursive representation. *American Political Science Review*, 102(4), 481–493.
- Ekman J., Amnå E. (2012). Political participation and civic engagement: Towards a new typology. *Human Affairs*, 22, 283–300.

- Elstub S., Escobar O. (2019). Defining and typologising democratic innovations. W: *Handbook of democratic innovation and governance* (pp. 11–31).
- Flanigan B., Gözl P., Gupta A., Hennig B., Procaccia A.D. (2021). Fair algorithms for selecting citizens' assemblies. *Nature*, 596(7873), 548–552.
- Foa R.S., Klassen A., Wenger D., Rand A., Slade M. (2020). Youth and Satisfaction with Democracy: Reversing the Democratic Disconnect? Centre for the Future of Democracy, University of Cambridge.
- Fung A., Wright E.O. (2001). Deepening democracy: Innovations in empowered participatory governance. *Politics & Society*, 29(1), 5–41.
- Gałkowski S. (2010). Technokracja i demagogia. *Civitas. Studia z filozofii polityki*, 12, 193–210.
- Gąsiorowska A. (2023). Stały panel obywatelski w samorządzie lokalnym – propozycja regulacji. *Samorząd Terytorialny*, 11, 9–25.
- Geissel B., Newton K. (2012). Evaluating democratic innovations: Curing the democratic malaise. Routledge.
- Gerwin M. (2018). *Panele obywatelskie. Przewodnik po demokracji, która działa*. Otwarty Plan.
- Gray M., Caul M. (2000). Declining voter turnout in advanced industrial democracies, 1950 to 1997: The effects of declining group mobilization. *Comparative Political Studies*, 33(9), 1091–1122.
- Grönlund K., Bächtiger A., Setälä M. (red.) (2014). *Deliberative mini-publics: Involving citizens in the democratic process*. ECPR Press.
- Hibbing J.R., Theiss-Morse E. (2002). *Stealth Democracy: Americans' Beliefs About How Government Should Work*. Cambridge University Press.
- Kołomycew A. (2023). *Instrumenty zaangażowania obywatelskiego*. CeDeWu.
- Linde J., Ekman J. (2003). Satisfaction with democracy: A note on a frequently used indicator in comparative politics. *European Journal of Political Research*, 42(3), 391–408.
- Lührmann A., Lindberg S.I. (2019). A third wave of autocratization is here: What is new about it? *Democratization*, 26(7), 1095–1113.
- Marczewska-Rytko M. (2002). *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*. UMCS.
- Marien S., Hooghe M., Quintelier E. (2010). Inequalities in non-institutionalised forms of political participation: A multi-level analysis of 25 countries. *Political Studies*, 58(1), 187–213.
- Musiał-Karg M. (2008). *Referenda w państwach europejskich. Teoria, praktyka, perspektywy*. Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Musiał-Karg M. (2017). Czym jest demokracja bezpośrednia. W: Rachwał M. (red.), *Uwarunkowania i mechanizmy partycypacji politycznej* (pp. 37–50). Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM.
- Norris P. (2011). *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*. Cambridge University Press.
- Norris P. (red.) (1999). *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford University Press.

- OECD (2020). *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*. OECD Publishing.
- OECD (2021). *Eight Ways to Institutionalise Deliberative Democracy*. OECD Public Governance Policy Papers No. 12.
- Papadopoulos Y. (2013). *Democracy in Crisis?: Politics, Governance and Policy*. Bloomsbury Publishing.
- Parkinson J., Mansbridge J. (red.) (2012). *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale*. Cambridge University Press.
- Pharr S.J., Putnam R.D., Dalton R.J. (2000). A quarter-century of declining confidence. *Journal of Democracy*, 11, 5–25.
- Pilet J.B., Bedock C., Talukder D., Rangoni S. (2024). Support for deliberative mini-publics among the losers of representative democracy. *British Journal of Political Science*, 54(2), 295–312.
- Podgórska-Rykała J. (2020). Panele obywatelskie jako metoda deliberacji decyzyjnej. *Studia z Polityki Publicznej*, 9(4), 95–114, DOI: <https://doi.org/10.33119/KSzPP/2022.4.5>
- Podgórska-Rykała J. (2024). *Deliberative Democracy, Public Policy, and Local Government (Public Administration and Public Policy Series)*. Routledge/Taylor & Francis Group.
- Pospieszna P., Pietrzyk-Reeves D. (2024). Democratic Innovations and Shrinking Civic Space in Activism in Hard Times in Central and Eastern Europe. W: McMahon P., Pickering P., Pietrzyk-Reeves D. (red.). *Democratic Innovations*. Routledge.
- Reuchamps M., Vrydagh J., Welp Y. (2023). *De Gruyter Handbook of Citizens' Assemblies*. De Gruyter.
- Sintomer Y., Röcke A., Herzberg C. (2016). *Participatory Budgeting in Europe: Democracy and Public Governance*. Routledge.
- Siu A., Przybylska A. (2010). Deliberative Democracy in Poland: Engaging the Citizens of Poznan Through the First Polish Deliberative Polling® Project. In *APSA 2010 Annual Meeting Paper*.
- Smith G. (2009). *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge University Press.
- Ufel W. (2022). I Wrocławski Panel Obywatelski jako przykład zastosowania praktyki deliberacyjnej. *Studia z Polityki Publicznej*, 9(4(36)), 95–114.
- Wampler B., McNulty S., Touchton M. (2018). *Participatory budgeting: Spreading across the globe*. Transparency & Accountability Initiative.
- Warren M.E. (2009). Citizen participation and democratic deficits: Considerations from the perspective of democratic theory. W: *Activating the citizen: Dilemmas of participation in Europe and Canada*, 17–40. London: Palgrave Macmillan UK.

mgr Weronika Kędzia

Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu

weronika.kedzia@amu.edu.pl

ORCID: 0009-0008-8630-0296

Rozdział V.

Innowacyjne konsultacje społeczne? Współpraca uczelni z urzędem miasta przy zaangażowaniu młodych ludzi w procesy konsultacji społecznych

Abstrakt:

Rozdział poświęcony jest tematyce współpracy uczelni z urzędem miasta w zakresie wprowadzania innowacji w procesach konsultacji społecznych, przykładem współpracy Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza (UAM) z Urzędem Miasta Poznania, w ramach zaangażowania młodych ludzi w konsultacje prowadzone jesienią 2023 r. Autorka stawia pytanie, czy konsultacje społeczne mogą ponownie stać się innowacyjne poprzez zaangażowanie młodych ludzi w proces ich organizacji? Badanie analizuje postawy młodych ludzi, którzy jako studenci UAM zaangażowani byli w organizację konsultacji na os. Łacina dotyczących zagospodarowania nowego zielonego placu, pełniąc funkcję ankieterów w sondażu ulicznym, facylitatorów podczas dyskusji mieszkańców w formie World Café oraz oferując wsparcie techniczne podczas całego procesu konsultacji. Badanie odnosi się także do motywacji urzędników miasta do zaangażowania młodych ludzi w procesy konsultacyjne oraz do dostrzeganych przez nich korzyści i zagrożeń tego rozwiązania. Ponadto badanie eksploruje poglądy, doświadczenia i opinie młodych ludzi na temat samego procesu konsultacji społecznych jako innowacyjnej formy angażowania mieszkańców w sprawy lokalne oraz rolę młodych ludzi w tym procesie. Autorka prezentuje możliwość popularyzacji zaangażowania młodych ludzi w procesy konsultacyjne, oddając głos młodym ludziom do wyrażenia ich opinii i potrzeb przy wprowadzaniu w tej innowacji.

Słowa kluczowe:

konsultacje społeczne, innowacje demokratyczne, uczelnia, młodzi ludzie, Poznań

Uwagi:

Praca powstała w wyniku realizacji projektu badawczego o Nr UMO-2021/42/E/HS5/00155 finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki.

1. Wprowadzenie

W ostatnich latach konsultacje społeczne stały się powszechnie wykorzystywanym przez miasta narzędziem partycypacji obywatelskiej, stanowiąc najczęściej stosowaną i najpopularniejszą w Polsce formę zaangażowania obywateli (Marchaj 2016). Pomimo wielu zalet, takich jak: oddanie głosu obywatelom, badanie opinii publicznej mieszkańców na dany temat przez instytucje lokalne i skrócenie dystansu między władzą a rządzonymi, konsultacje społeczne są powszechnie uznawane za mało efektywne narzędzie, z powodu wybiórczego podejścia władzy do ich rezultatów oraz formalnej struktury, często stanowiącej iluzję rzeczywistego zaangażowania obywateli w proces podejmowania decyzji (Bober i in. 2013). Pomimo swojej powszechności w stosunku do innych instrumentów zaangażowania obywateli, konsultacje społeczne budzą niezadowolenie wszystkich stron, włączając w to urzędników, władze lokalne i mieszkańców, poprzez charakteryzowanie się powszechnie niską frekwencją obywateli podczas takich wydarzeń oraz brakiem wymogu zapewnienia odpowiedniej reprezentatywności określonych grup społecznych (Kołomycew 2023). Przy braku odpowiedniej edukacji obywatelskiej i promocji procesów konsultacyjnych obywatele nielicznie uczestniczą w takich inicjatywach. Prowadzi to do sytuacji, w której mogą być one zdominowane przez grupy interesów (Fraussen i in. 2020) lub jedynie najbardziej zmotywowanych i aktywnych obywateli. Istnieje zatem potrzeba spopularyzowania narzędzi konsultacyjnych oraz zwiększenia ich przystępności dla szerszej społeczności lokalnej.

W czasach kryzysu demokracji przedstawicielskiej, ograniczonego udziału obywateli w wyborach oraz rosnącego braku zaufania do rządzących (Bustikova, Guasti 2017), inicjatywy partycypacji obywatelskiej i bezpośrednie zaangażowanie obywateli w procesy decyzyjne odgrywają istotną rolę w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego i mogą stanowić element rozwiązania panującego kryzysu (Elstub, Escobar 2019). Przy pojawiających się nowych formach zaangażowania obywateli, takich jak panele i narady obywatelskie (Bächtiger i in. 2018, Cooper, Smith 2012), narzędzia takie jak konsultacje społeczne mogą sprawiać wrażenie niewystarczająco innowacyjnych i ograniczonych w swojej przyjętej formule. Niemniej jednak stanowią one najpopularniejszą i najbardziej przystępną dla władz i obywateli formę zaangażowania mieszkańców w podejmowanie decyzji dotyczących lokalnej przestrzeni, więc nie powinny one być zapomniane i pomijane przez innowacje, kosztem wypracowywania nowych narzędzi partycypacji obywatelskiej. Czy możliwe jest zatem przywrócenie procesowi konsultacji społecznych innowacyjności, która ma szansę ożywić ten demokratyczny proces?

Ten rozdział ma na celu zgłębienie tematu i perspektyw zaangażowania młodych ludzi w organizację procesów konsultacyjnych oraz możliwości nawiązywania współpracy w tym zakresie pomiędzy uniwersytetami a władzami lokalnymi, odpowiedzialnymi za przeprowadzanie konsultacji społecznych. Badanie opiera się na prowadzonych jesienią 2023 r. konsultacjach społecznych na os. Łacina w Poznaniu, w które zaangażowani zostali studenci UAM. Autorka stawia hipotezę, iż włączenie młodych ludzi w procesy organizacji konsultacji społecznych może dodać temu instrumentowi wymaganej świeżości i nowej energii oraz tym samym promować zaangażowanie młodych ludzi i ich udział w życiu społeczno-politycznym lokalnych społeczności.

Na potrzeby badania autorka odbyła wywiady z pracownikami Urzędu Miasta Poznań, odpowiedzialnymi za organizację konsultacji na os. Łacina, celem określenia ich poglądów na temat udziału młodych ludzi w tym procesie oraz oceny perspektyw rozwoju tej innowacji. Ponadto przeprowadzone zostały grupy fokusowe ze studentami zaangażowanymi w organizację konsultacji na os. Łacina. Celem badania było poznanie postaw, opinii i doświadczeń młodych ludzi podczas prowadzonych konsultacji, w których odgrywali oni rolę ankierów w sondażu ulicznym, facylitatorów podczas spotkań mieszkańców oraz brali udział w analizie i opracowaniu danych uzyskanych z narzędzi konsultacyjnych. Poniższy tekst prezentuje zatem zestawienie opinii różnych aktorów opisywanego procesu na perspektywy jego rozwoju i wpływ na zaangażowanie młodych ludzi w lokalne życie społeczno-polityczne.

2. Przebieg konsultacji społecznych z udziałem młodych ludzi na os. Łacina

W listopadzie i grudniu 2023 r. na os. Łacina w Poznaniu prowadzone były konsultacje społeczne dotyczące zagospodarowania nowego zielonego placu miejskiego (Pospieszna i in. 2024). Celem konsultacji było poznanie preferencji i potrzeb mieszkańców osiedla dotyczących nowej przestrzeni. Konsultacje społeczne były organizowane przez jednostkę odpowiedzialną za konsultowanie obywateli w Gabinecie Prezydenta Urzędu Miasta Poznania, przy wsparciu UAM poprzez zaangażowanie grupy badawczej „Innowacje Demokratyczne”. Dzięki zawiązanej współpracy możliwe było włączenie studentów Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM w organizację konsultacji społecznych, w ramach dodatkowych zajęć oferowanych młodym ludziom.

Pierwszym etapem konsultacji społecznych na os. Łacina był sondaż uliczny prowadzony w okolicy planowanego placu w listopadzie 2023 r. W rolę ankierów wcielili się studenci, którzy otrzymali wcześniej szkolenie z technik przeprowadzania sondażu ulicznego. Studenci mieli okazję zaznajomić się ze stworzoną ankietą, poznać odpowiednie metody przeprowadzania ankiet ulicznych oraz poćwiczyć ich odbywanie we własnym gronie. W sondażu ulicznym

wzięło udział 961 mieszkańców, z czego 17,6% stanowiły osoby w przedziale wiekowym 18–24 lata, a 21,4% osoby w przedziale 25–30 lat, co oznacza, że aż 39% ankietowanych stanowiły osoby pomiędzy 18 a 30 rokiem życia¹.

W tym samym czasie uruchomiona została ankieta online w programie Voxly, dzięki której mieszkańcy mogli wyrazić swoje opinie dotyczące nowej przestrzeni bez wychodzenia z domu. 761 mieszkańców os. Łacina ostatecznie skorzystało z tej opcji i wypełniło formularz online, z czego 10,3% stanowiły osoby w wieku 18–24 lata oraz 26,2% osoby w wieku 25–30 lat. Oznacza to, że w gronie osób, które wypełniły ankietę online, 36,5% stanowiły osoby w wieku 18–30 lat. Na podstawie zebranych danych widać duże zainteresowanie młodych ludzi w wieku 18–30 lat prowadzonymi konsultacjami – zarówno formą sondażu ulicznego, jak i ankietą online. Znaczny wzrost zainteresowania wśród młodych obserwowany jest jednak w grupie wiekowej 25–30 lat, gdzie można zauważyć kilkuprocentowy wzrost zainteresowania udziałem w sondażu ulicznym w porównaniu z grupą wiekową 18–24 lata, oraz ponaddwukrotny wzrost zainteresowania udziałem w ankiecie online w porównaniu do młodszego grona.

Studenci UAM zostali zaangażowani także do wprowadzania danych z fizycznych ankiet z sondażu ulicznego do systemu elektronicznego, mającego na celu zebranie danych z platformy Voxly i z sondażu ulicznego oraz do ich analizy. Rozwiązanie to pozwoliło na sprawne zebranie i analizę dużej ilości danych.

W drugim etapie konsultacji społecznych, w grudniu 2023 r., zorganizowana została seria trzech spotkań mieszkańców. Podczas spotkań mieszkańcy mieli okazję dyskutować na temat planu zagospodarowania nowej przestrzeni w oparciu o dane zebrane w ankietach. Do tego celu wykorzystana została metoda warsztatowa World Café, która pozwoliła mieszkańcom wypowiedzieć się przy stolikach tematycznych dotyczących:

- 1) zieleni w nowej przestrzeni,
- 2) wyglądu i charakteru nowego placu oraz
- 3) potrzeb konkretnych grup społecznych.

Podział tematyczny wynikał bezpośrednio z potrzeb mieszkańców wyrażonych w ankietach oraz został zaplanowany przez młodych ludzi, którzy wypracowali między sobą najistotniejsze zagadnienia do poruszenia przez mieszkańców, na podstawie wyników ankiet.

Podczas spotkań mieszkańców studenci wcielili się w rolę facylitatorów dyskusji oraz osób oferujących wsparcie techniczne podczas spotkania. Do każdego stolika dyskusyjnego przypisanych było dwóch studentów. Jeden z nich stanowił głównego facylitatora dyskusji, który dbał o kulturalną i rzeczową rozmowę, kierował dyskusją oraz pilnował równego przydziału głosu między uczestnikami. Druga osoba odpowiedzialna była za odnotowanie uwag

¹ Prezentowane dane pochodzą z analizy surowych danych badawczych uzyskanych przez autorkę, w trakcie współorganizacji ww. konsultacji społecznych oraz z przygotowanego raportu z konsultacji na os. Łacina (Pospieszna i in. 2024).

i propozycji mieszkańców w przystępnej dla mieszkańców formie, pilnowała czasu dyskusji oraz wspomagała facylitatora w prowadzeniu rozmowy. Przepisanie dwóch studentów do jednego stolika dyskusyjnego pozwoliło młodym ludziom poczuć się bardziej komfortowo w nowo odgrywanej roli oraz ograniczało stres związany z barierą pokoleniową pomiędzy studentami a mieszkańcami przybyłymi na spotkanie. Studenci przed organizacją wydarzenia otrzymali szczegółowe szkolenie z roli i obowiązków facylitatora, metod kierowania dyskusją oraz prowadzili własną burzę mózgów mającą na celu rozwiązanie potencjalnych sytuacji spornych, które mogłyby pojawić się podczas dyskusji. Studenci mieli także okazję przećwiczyć między sobą prowadzenie dyskusji metodą World Café, która polega na kilkukrotnej zmianie stolika tematycznego przez uczestników dyskusji oraz wymaga od facylitatora umiejętności podsumowania wszystkich poruszonych przy stoliku tematycznym kwestii dla nowo przybyłych uczestników. Dzięki szkoleniu studenci mogli na koniec każdego spotkania z mieszkańcami zaprezentować dla całej grupy rezultaty dyskusji przy poszczególnych stolikach tematycznych oraz główne wnioski i potrzeby mieszkańców z niej wynikające.

Ostatnim etapem zaangażowania studentów w proces konsultacji społecznych na os. Łęcina było podsumowanie i analiza wyników spotkań mieszkańców, młodzi ludzie odpowiednio kategoryzowali wszystkie pojawiające się opinie na podstawie sporządzanych przez nich notatek w czasie dyskusji. Studenci zostali zaangażowani w pisanie ostatecznego raportu z konsultacji, w którym podsumowali wnioski wynikające z sondażu ulicznego, ankiety online i spotkań mieszkańców. Zaangażowanie studentów w cały proces konsultacji społecznych (z wyłączeniem jego planowania) pozwoliło im zapoznać się z jego poszczególnymi elementami oraz rozwinęło miękkie umiejętności potrzebne zarówno do prowadzenia sondażu ulicznego, jak i do facylitowania dyskusji i swobodnej rozmowy z mieszkańcami. Podczas całego procesu członkowie grupy badawczej odpowiedzialnej za koordynację pracy studentów obserwowali wzrost ich zainteresowania tematem i coraz to większą troskę o potrzeby mieszkańców i efektywność procesu konsultacyjnego. Młodzi ludzie z pasją angażowali się w swoje zadania i prezentowali przy tym kreatywność charakterystyczną dla młodszego pokolenia, jak i odpowiedzialność i dojrzałość w swoich obowiązkach.

3. Perspektywa urzędników miasta

W ramach badań nad konsultacjami na os. Łęcina przeprowadzone zostały wywiady z urzędnikami Urzędu Miasta Poznania, którzy odpowiedzialni byli za ich organizację oraz włączenie młodych ludzi w ten proces. Zapytani o ich doświadczenie przy organizacji tej inicjatywy ze wsparciem studentów urzędnicy wyrażali pozytywne opinie na temat ich włączenia i deklarowali, że

udział młodych ludzi dostarczył prowadzonym konsultacjom innowacyjności oraz promował większe zaangażowanie młodego pokolenia we współdecydowanie o sprawach miasta. Urzędnicy zgodnie stwierdzili także, że jednym z priorytetów Urzędu Miasta Poznania jest zaangażowanie większej liczby młodych ludzi w procesy decyzyjne oraz pobudzanie ich aktywności w sferze społeczno-politycznej. Prowadzone konsultacje były pierwszą taką innowacją, mającą na celu przekazanie młodym ludziom większych kompetencji w kreowaniu lokalnej przestrzeni i uaktywnienia ich za pomocą zaangażowania we współorganizację procesu. Urzędnicy dzielili się dobrymi doświadczeniami podczas przeprowadzanych konsultacji oraz podziwem dla studentów UAM za ich zaangażowanie oraz dojrzałość w podejściu do swojej roli. Przyznali się jednak do początkowej niepewności i kwestionowania kompetencji młodych ludzi do współtworzenia tego procesu, jednak doświadczenie to pokazało im, że kiedy zaufa się młodym ludziom i przekaze im inicjatywę, są oni zmotywowani do realizacji swoich zadań i wytwarzają w sobie poczucie odpowiedzialności za proces konsultacyjny.

Urzędnicy zgodnie twierdzili, że studenci byli wystarczająco dobrze przygotowani do przeprowadzania konsultacji na os. Łęcina. Nie zauważyli oni żadnych braków w ich poziomie przygotowania do przeprowadzania sondażu ulicznego oraz facylitowania dyskusji mieszkańców. Urzędnicy wyrazili także chęć nawiązania w przyszłości podobnej współpracy z uniwersytetem, celem przeprowadzania konsultacji społecznych, ponieważ w ich opinii to narzędzie sprawdziło się dobrze w przypadku os. Łęcina i oferuje możliwości rozwoju zarówno dla młodych ludzi, jak i dla urzędu miasta. Urzędnicy podkreślali, że wspólnie z przekazaniem młodym ludziom nowych miękkich umiejętności, zaaplikowaniem ich wiedzy w praktyce oraz uzyskaniem dobrze przeprowadzonych konsultacji, największym zyskiem tej inicjatywy z perspektywy urzędu było zaangażowanie społeczne młodych ludzi i promowanie ich dalszego włączenia we współdecydowanie o sprawach miasta. Dodatkowo w opinii urzędników, obecność młodych ludzi i ich zaangażowanie w proces dodało konsultacjom większej legitymizacji, a mieszkańcy chętniej rozmawiali w konstruktywny sposób ze studentami niż z urzędnikami. Pytani urzędnicy zauważyli, że obecność studentów jako ankierów w sondażu ulicznym mogła zachęcić innych młodych ludzi do udziału w konsultacjach, ponieważ ograniczała ona barierę między ankierem i ankietowanym i sprowadzała rozmowę do przyziemnych i codziennych problemów mieszkańców.

Zapytani o stereotyp niższego zainteresowania młodych ludzi procesami konsultacji społecznych urzędnicy zauważali, że w ich ocenie grupa wiekowa 40+ jest zwykle najbardziej aktywna w takich inicjatywach, jednak nie można wykluczyć pozytywnego wpływu zaangażowania studentów jako organizatorów na zainteresowanie młodych ludzi tym procesem. Urzędnicy uważali, że młodzi ludzie mogą być mniej chętni do udziału w konsultacjach społecznych

z powodu niechęci do wystąpień publicznych oraz dyskusji w międzypokoleniowych grupach, problemów ze skupieniem i innej formy komunikowania się niż starsze pokolenia. Jednak podkreślali oni także, że najistotniejsze jest wysłuchanie opinii samych młodych ludzi i określonych przez nich barier do uczestnictwa oraz wspieranie ich w zauważonych przez nich trudnościach.

4. Perspektywa młodych ludzi

W celu zbadania postaw i opinii młodych ludzi zaangażowanych w organizację konsultacji społecznych na tę formę angażowania obywateli we współdecydowanie o sprawach miasta oraz na rolę młodego pokolenia w tym procesie przeprowadzone zostały grupy fokusowe z ośmioma studentami UAM. Grupa badawcza składała się z 5 kobiet i 3 mężczyzn studiujących na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa zaangażowanych jesienią 2023 r. w organizację konsultacji społecznych na os. Łacina. Każdy z uczestników brał udział w:

- 1) przeprowadzaniu sondażu ulicznego na os. Łacina,
- 2) facylitowaniu dyskusji podczas spotkania mieszkańców oraz
- 3) analizowaniu i opracowywaniu zebranych danych.

Należy podkreślić, że z racji studiowanych kierunków badani mogą reprezentować bardziej świadomą społecznie i wrażliwą na potrzeby lokalnych społeczności perspektywę niż ich rówieśnicy. Można oczekiwać, że jeszcze przed udziałem w konsultacjach społecznych badani mogli mieć skłonność do podkreślania potrzeby angażowania młodego pokolenia w życie społeczno-polityczne lokalnych społeczności, jednak to właśnie studenci kierunków społecznych i politycznych mogą stanowić grupę, która może być potencjalnie jako pierwsza angażowana w przyszłe podobne innowacje.

Podczas przeprowadzonych grup fokusowych studenci mieli okazję wypowiedzieć się na temat:

- 1) swojego doświadczenia przy organizacji konsultacji,
- 2) ich poglądów na rolę młodych ludzi jako organizatorów konsultacji społecznych oraz możliwości rozwoju tego procesu,
- 3) znaczenia i roli młodych ludzi jako uczestników konsultacji społecznych.

4.1. Doświadczenia młodych ludzi przy organizacji konsultacji społecznych

Studenci uwzględnieni w grupie badawczej mieli różnorodne doświadczenie i wiedzę na temat konsultacji społecznych przed zaangażowaniem w ich organizację. Większość (62,5%) zaznajomiona była z procesami konsultacji społecznych z perspektywy teoretycznej, dzięki zajęciom prowadzonym na uniwersytecie lub informacjom o organizowanych inicjatywach w ich spo-

łecznościach lokalnych. Kilka osób z badanej grupy (37,5%) przyznawało się jednak do braku jakiejkolwiek wiedzy na temat konsultacji społecznych oraz braku świadomości, że takie inicjatywy są organizowane pomimo studiów na kierunkach politycznych.

Nikt z badanych studentów nie brał nigdy udziału w spotkaniach mieszkańców organizowanych w ramach konsultacji społecznych, natomiast 50% badanych głosowało wcześniej w budżecie obywatelskim, a 25% brało udział w ankietach przeprowadzanych na rzecz konsultacji społecznych (uwzględniając zarówno ankiety online, jak i w formie sondażu ulicznego). Pozostałe osoby nigdy nie uczestniczyły w żadnej formie konsultacji społecznych i zaznaczały, że nawet jeśli słyszały o takich procesach, to nigdy nie poznały nikogo z ich otoczenia, kto by w nich uczestniczył. Deklarowali oni także, że nigdy nie uzyskali informacji o możliwości wzięcia udziału w takich inicjatywach.

Po doświadczeniu organizacji konsultacji społecznych na os. Łacina wszyscy badani studenci wyrazili chęć i gotowość do udziału w konsultacjach w roli uczestników. Część z nich (62,5%) deklarowała chęć udziału niezależnie od tematyki oraz szczebla konsultacji, powołując się na chęć spełnienia obowiązku obywatelskiego, poczucia zaangażowania oraz osobistej satysfakcji z działania na rzecz społeczności lokalnej i w celu rozwiązania lokalnych problemów. Studenci podkreślali także, że udział w konsultacjach społecznych, mógłby dać im przestrzeń do wyrażenia swojej opinii oraz poznania poglądów innych współobywateli na poruszane tematy. Część studentów (37,5%) zwracała jednak uwagę na istotę tematu konsultacji w determinowaniu ich chęci udziału w wydarzeniu oraz wpływu danego problemu na ich życie.

Wszyscy badani pozytywnie oceniali swoje doświadczenie we współorganizacji konsultacji, a 87,5% wyraziło chęć ponownego zaangażowania w organizację takich wydarzeń. Studenci postrzegali to doświadczenie jako możliwość przełamywania prywatnych barier i stref komfortu oraz aktywne wyjście w stronę współobywateli w celu poznania ich poglądów na pewne tematy. Doświadczenie to pozwoliło studentom poczuć się bardziej zintegrowanymi z ich społecznością lokalną i przełamać bariery międzypokoleniowe. Młodzi ludzie podkreślali, że praca przy organizacji konsultacji społecznych dała im poczucie spełnienia i działania na rzecz społeczności lokalnej.

4.2. Rola młodych ludzi jako organizatorów konsultacji

Wszyscy badani zgodnie uznali, że młodzi ludzie powinni być aktywniej angażowani przez władze lokalne w organizację procesów konsultacji społecznych oraz proponowali powielenie zastosowanego w Poznaniu rozwiązania w innych polskich miastach. Studenci podkreślali, że doświadczenie organizacji konsultacji społecznych pozwoliło im zdobyć bezcenne doświadczenie oraz zaaplikować wiedzę zdobywaną na studiach w praktyce. Jako studenci nauk

politycznych i społecznych podkreślali istotę kontaktu z przeciętnymi obywatelami posiadającymi różnorakie poglądy i opinie. Młodzi ludzie podczas przeprowadzania konsultacji mieli także okazję do kontaktu z osobami reprezentującymi wszystkie grupy społeczne i przedziały wiekowe, co w ich opinii wzmocniło w nich poczucie integracji międzypokoleniowej i uwrażliwiło ich na problemy starszych osób. Zarówno przeprowadzanie sondażu ulicznego, jak i facylitacja spotkania z mieszkańcami w ich ocenie pozwoliła im rozwinąć miękkie umiejętności w kontaktach międzyludzkich, przełamać własne bariery oraz poprawić poczucie własnych kompetencji i zdolności.

Studenci podkreślali też pozytywny wpływ ich zaangażowania i obecności na sam rezultat i skuteczność konsultacji. Według badanych, mieszkańcy byli bardzo chętni do rozmowy z młodymi ludźmi na temat ich codziennych problemów i trudności, ponieważ nie czuli oni dystansu społecznego do obecnych tam studentów oraz chętnie dzielili się odmiennymi doświadczeniami życiowymi. Rozmowa dotyczyła w ich odczuciu bardziej przyziemnych spraw, a mieszkańcy nie krępowali się wyrażać swoich opinii w obecności studentów, podczas gdy mogliby odczuwać skrępowanie w rozmowie z ekspertem lub urzędnikiem.

W celu usystematyzowania i spopularyzowania takiej formy angażowania młodych ludzi w organizację konsultacji społecznych studenci zaproponowali kilka rozwiązań dotyczących sposobu uzyskania dwustronnych benefitów z proponowanej współpracy między lokalną władzą odpowiedzialną za organizację konsultacji a studentami. Pomysły, nad którymi prowadzona była dyskusja, uwzględniały:

- 1) oferowanie praktyk studenckich, w ramach których młodzi ludzie byliby zaangażowani w organizację konsultacji bezpośrednio przez lokalne instytucje odpowiedzialne za konsultowanie obywateli,
- 2) realizację praktyk z ramienia uniwersytetu, w ramach których nawiązywana jest współpraca z miastem i organizowane są konsultacje z udziałem studentów oraz zastosowane w opisywanych konsultacjach rozwiązanie,
- 3) zaangażowanie studentów w ramach dodatkowych zajęć.

Najbardziej wspieranym przez studentów rozwiązaniem byłoby oferowanie przez urząd miasta wakatów na praktyki odbywane w ich placówce, w ramach których studenci organizowaliby konsultacje społeczne. Pozwoliłoby to uzyskać cenne doświadczenie oraz zaświadczenia potwierdzające odbycie praktyk w urzędzie miasta, przydatne do kreowania personalnego życiorysu.

Tak jak opisano wcześniej, młodzi ludzie przed prowadzeniem sondażu ulicznego oraz organizacją spotkań mieszkańców przeszli krótkie szkolenia organizowane przez grupę badawczą Innowacje Demokratyczne. Zapytani w grupach fokusowych, jak oceniali oni swoje przygotowanie do prowadzenia konsultacji, wszyscy studenci odpowiedzieli, że czuli się kompetentni do

rozmowy z mieszkańcami osiedla i zdolni do spełnienia swoich zadań jako ankieterzy i facylitatorzy pomimo początkowego stresu. Część z nich zaznaczyła jednak, że brakowało im technicznej wiedzy na temat samego nowego placu miejskiego i planów jego zagospodarowania. Studenci zaproponowali organizację spotkania szkoleniowego przed rozpoczęciem konsultacji z urzędnikami, którzy przekazaliby studentom więcej wiedzy na temat miejsca konsultacji poza organizowanym przez wykładowców szkoleniem z samego procesu ankietowania i facylitowania. Studenci wyrażali chęć pełnienia funkcji zarówno ankietera, jak i swoistego informatora dla mieszkańców osiedla, którzy licznie pytali o szczegóły planów zagospodarowania terenu, na które studenci nie byli w stanie odpowiedzieć.

4.3. Rola młodych ludzi jako uczestników konsultacji

Badani studenci zapytani o rolę, jaką młodzi ludzie jako uczestnicy odgrywają w konsultacjach społecznych, nie byli zgodni w jej określeniu. Pojawiły się opinie podkreślające różne potrzeby i wymagania rozmaitych grup wiekowych. Młodzi ludzie, nieposiadający dzieci, uczący się lub skupieni na rozpoczęciu kariery i bardzo mobilni z tego powodu, prezentują według badanych odmienne potrzeby w lokalnej przestrzeni od innych grup wiekowych. Nie było jednak zgody uczestników badania na temat tego, czy młodzi ludzie mogą reprezentować konkretny światopogląd lub podejście do tematu. Uczestnicy podkreślali dużą polaryzację w młodszych grupach wiekowych oraz radykalizację ich poglądów na skali lewica-prawica.

Odnotowany był także brak zgody w temacie preferencji młodych ludzi odnośnie do bardziej długoterminowego lub krótkoterminowego spojrzenia na problematykę społeczną. Niektórzy badani uważali, że ponieważ młodzi ludzie mają przed sobą większość życia i decyzje podejmowane teraz przez rządzących wpłyną znacząco na ich przyszłość, będą oni reprezentować bardziej długoterminowe spojrzenie. Inni natomiast wyrażali odmienny pogląd twierdząc, że młodzi ludzie reprezentują podejście krótkoterminowe, żyjąc z mniejszą ilością zobowiązań i przywiązań niż starsze pokolenia. Zaznaczane też było, że młodzi ludzie są bardziej mobilni, co powoduje brak przywiązania do ich lokalnej przestrzeni i niższą chęć udziału w jej współtworzeniu.

Za unikalny wkład młodych ludzi w procesy konsultacji społecznych badani uznali kreatywność i pomysłowość młodszego pokolenia. Studenci podkreślili, że zaletą samych konsultacji społecznych jest tworzenie przestrzeni, gdzie różne pokolenia mogą wymienić się nie tylko pomysłami i opiniami, ale także swoimi umiejętnościami i doświadczeniem życiowym, w celu stworzenia jak najlepszych rezultatów dla społeczności lokalnej.

Zapytani natomiast o stereotyp niskiego zainteresowania młodych ludzi udziałem w konsultacjach społecznych, badani wskazywali na różnorodne

przyczyny takiego fenomenu, takie jak: brak odpowiedniej edukacji obywatelskiej, mniejsze przywiązanie młodych ludzi do przestrzeni lokalnej spowodowane dużą mobilnością młodych ludzi, brak poczucia sprawczości i zainteresowania problematyką społeczną oraz bariery międzypokoleniowe. Badani przede wszystkim podkreślali braki programowe w edukacji obywatelskiej w szkołach, która według nich nie zakorzenia w młodych ludziach poczucia odpowiedzialności społecznej ani przekonania o własnej sprawczości. Prowadzi to do sytuacji, w której młodzież nie czuje się zmotywowana do działania, ani nie posiada wiedzy na temat możliwości zaangażowania się w życie społeczno-polityczne swojej społeczności.

Badani zwracali także uwagę na ogólne poczucie braku sprawczości, pojawiające się w polskim społeczeństwie i widoczne w młodszych grupach wiekowych. Młodzi ludzie zauważali zmęczenie społeczeństwa polaryzacją polityczną i brakiem odczuwalnych zmian społecznych dla obywateli. Studenci zaznaczyli, że młodzi ludzie doświadczyli tylko polskiego dyskursu politycznego zdominowanego przez dwie walczące ze sobą opcje polityczne i wykazują z tego powodu mniejszą chęć do zaangażowania się w politykę i sprawy społeczne.

Pojawiły się także opinie zwracające uwagę na barierę pokoleniową i komunikacyjną oraz niechęć młodych ludzi do zaangażowania się w wydarzenia międzypokoleniowe. Nie wszyscy badani zgadzali się jednak ze stereotypem braku zainteresowania młodych ludzi udziałem w inicjatywach społecznych. Część studentów odnosiła się do wysokiego zainteresowania młodych ludzi udziałem w prowadzonym przez nich sondażu ulicznym. Niektórzy wskazywali także na inny poziom zainteresowania młodych ludzi udziałem w sondażu ulicznym oraz w spotkaniach mieszkańców. Zwrócili uwagę na wysokie zainteresowanie udziałem w ankiecie, która nie zajmowała znaczącej ilości ich dnia i nie wymagała dużego zaangażowania, oraz niskie zainteresowanie udziałem w spotkaniu mieszkańców wymagającym poświęcenia większej ilości czasu na zaangażowanie w sprawy lokalne.

Jednym z głównych sposobów zwiększenia zainteresowania młodych ludzi konsultacjami społecznymi był według badanych studentów odpowiedni dobór tematu konsultacji. Studenci wykazali tematy takie jak: prawa człowieka, równość, polityka klimatyczna, zdrowie psychiczne oraz edukacja jako te mogące wzbudzać większe zainteresowanie młodszego pokolenia i odwoływać się do problemów i doświadczeń adekwatnych do ich życia.

Innym istotnym sposobem zwiększenia zainteresowania młodych ludzi udziałem w konsultacjach było według badanych lepsze nagłośnienie i popularyzacja tych inicjatyw. Badani na własnym przykładzie podkreślali, że prawie 40% z nich nigdy wcześniej nie słyszało o wydarzeniach, takich jak konsultacje społeczne. Proponowali więc prowadzenie kampanii nagłaśniających w mediach społecznościowych, które miałyby większą szansę dotarcia do młodszego

grona odbiorców, ale także ciągłe aplikowanie metod, takich jak plakaty promujące wydarzenia np. w komunikacji miejskiej, która jest często wykorzystywana przez uczniów szkół i studentów.

Studenci podkreślili, że uważają, że zaangażowanie młodszych organizatorów czy facylitatorów pozytywnie wpłynie na poczucie komfortu młodych uczestników i chęć młodych ludzi do udziału w takich inicjatywach. Studenci zaznaczyli, że posiadanie rówieśników zarówno w grupie uczestników, jak i organizatorów zmniejszy dystans, który młodzi ludzie mogą czuć, i pozwoli im chętniej wyrażać swoje opinie.

Wszyscy studenci zgodnie przyznawali, że podstawą promowania większego zaangażowania społecznego młodych ludzi jest edukacja obywatelska w szkołach, nastawiona za zachęcanie młodych ludzi do działania. Propozycje reformy przedmiotów takich jak „Wiedza o Społeczeństwie” lub „Historia i Terażniejszość” były przedstawiane przez studentów jako podstawa promocji lepszych postaw społecznych młodych ludzi opuszczających szkoły ponadpodstawowe. Pojawiły się także propozycje wykorzystania godzin wychowawczych z nauczycielem prowadzącym klasę do organizacji spotkań z przedstawicielami organizacji pozarządowych, przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego i aktywistami. Takie wydarzenia miałyby na celu pokazanie młodym ludziom możliwości zaangażowania społecznego oraz zainspirowania ich do działania na rzecz społeczności lokalnej. Studenci podkreślili także istotę tworzenia wzorców osobowych i pokazywania możliwych dróg rozwoju ich kariery w przyszłości.

Wnioski

Przedstawiony rozdział miał na celu przytoczenie opinii młodych ludzi, udzielenie głosu młodemu pokoleniu i przestrzeni do wypowiedzenia się na temat konsultacji społecznych oraz roli młodych ludzi w tych procesach. Badani studenci UAM pozytywnie wypowiadali się na temat swojego doświadczenia przy organizacji konsultacji społecznych na os. Łacina oraz wyrażali chęć ponownego zaangażowania w podobne inicjatywy. Młodzi ludzie zauważyli potrzebę zmian i wprowadzenia większej innowacyjności do procesów konsultacji społecznych poprzez zaangażowanie młodego pokolenia, co w ich opinii zachęci przedstawicieli tej grupy wiekowej do liczniejszego udziału w takich inicjatywach. Zdaniem badanych studentów, miasta powinny wykorzystywać perspektywę współpracy z uniwersytetami, w celu tworzenia bardziej inkluzywnych procesów konsultacyjnych oraz wspierania zaangażowania młodych w życiu społeczno-politycznym lokalnych społeczności i promowania większej świadomości obywatelskiej młodzieży i młodych dorosłych, tym samym dodając procesom konsultacyjnym wymaganej świeżości i energii młodego pokolenia.

Zarówno badani studenci, jak i urzędnicy odpowiedzialni za przeprowadzanie konsultacji społecznych na os. Łacina opowiadali się za kontynuacją i rozszerzaniem współpracy przy tworzeniu procesów konsultacyjnych między miastami oraz ośrodkami akademickimi. W opinii autorki, perspektywa takiej kooperacji dostarcza obustronnych benefitów zaangażowanym aktorom w postaci:

- 1) wspierania rozwoju zaangażowanych studentów i rozwijania ich umiejętności miękkich oraz świadomości społecznej,
- 2) zwiększania możliwości dotarcia do szerszego grona odbiorców konsultacji,
- 3) promowania udziału młodych ludzi w procesach konsultacji społecznych oraz
- 4) nadanie temu instrumentowi wymaganej innowacyjności i świeżości.

Dodatkowo międzysektorowa współpraca lokalnych władz oraz uniwersytetów stymulować będzie wymianę najlepszych praktyk oraz stworzy przestrzeń do prowadzenia nowych badań naukowych nad instrumentami zaangażowania obywateli.

Przeprowadzone na os. Łacina konsultacje oraz powyższe badania wskazują na możliwość efektywnego wykorzystania młodych ludzi, zwłaszcza studentów kierunków społeczno-politycznych, do przeprowadzania oraz współtworzenia procesów konsultacji społecznych. Rozdział ten eksplorował możliwe zalety, wady, wpływy oraz efekty zastosowania takich rozwiązań w perspektywie urzędników miasta oraz przede wszystkim zaangażowanych studentów. Praca ta stanowi zatem zbiór opinii i doświadczeń młodych ludzi w trakcie współorganizowania konsultacji społecznych, celem oddania głosu przyszłym pokoleniom i w nadziei rozwoju tego typu innowacji w metodach zaangażowania obywatelskiego, zgodnie z apelem młodego pokolenia.

Key Takeaways

1. Możliwe jest przywrócenie innowacyjności i wymaganej świeżości procesom konsultacji społecznych poprzez zaangażowanie młodych ludzi w ich współorganizację i współtworzenie oraz tym samym promowanie zaangażowania młodych ludzi w życie społeczno-polityczne lokalnych społeczności.
2. Miasta powinny wykorzystywać perspektywę współpracy z uniwersytetami w celu przeprowadzania konsultacji społecznych, tworząc międzysektorową kooperację promującą inkluzywność procesów i większą świadomość obywatelską młodzieży i młodych dorosłych.

Bibliografia

- Bächtiger A., Dryzek J., Mansbridge J., Warren M. (2018). *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Bober J. i in. (2013). Narastające Dysfunkcje, Zasadnicze Dylematy, Konieczne Działania. *Raport o Stanie Samorządności w Polsce*. Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.
- Bulling D., Carson L., DeKraai M., Garcia A., Raisio H. (2013). Deliberation Models Featuring Youth Participation. *International Journal of Child, Youth and Family Studies*, 31(3.1), 409–432. DOI: 10.18357/ijcyfs43.1201312622
- Bustikova L., Guasti P. (2017). The Illiberal Turn or Swerve in Central Europe? *Politics and Governance*, 5(4), 166–176.
- Bragg S. (2010). Consulting Young People: A Literature Review. *Creativity, Culture and Education (CCE) Literature Reviews*.
- Camino L., Zeldin S. (2002). From Periphery to Center: Pathways for Youth Civic Engagement in the Day-to-day Life of Communities. *Applied Developmental Science*, 6(4), 213–220.
- Cockburn T. (2007). Partners in Power: A Radically Pluralistic Form of Participatory Democracy for Children and Young People. *Children, Society*, 21(6). DOI: 10.1111/j.1099-0860.2006.00078.x
- Coleman S., Pothong K., Weston S. (2018). Dramatizing Deliberation: A Method for Encouraging Young People to Think About Their Rights. *Journal of Public Deliberation*, 14(1). DOI: 10.16997/jdd.292
- Department of Child Safety. (2006). Listening, Hearing and Acting: Approaches to the Participation of Children and Young People in Decision Making – a Review of the Literature. September 2006. Brisbane: Queensland Government.
- Długosz D., Wygnański J. (2005). Obywatele Współdecydują: *Przewodnik po Partycypacji Społecznej*. Warszawa: Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych.
- Elstub S., Escobar O. (2019). *Handbook of Democratic Innovation and Governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Frank K. (2006). The Potential of Youth Participation in Planning. *Journal of Planning Literature*, 29(4), 351–371.
- Fraussen B., Albareda A., Braun C. (2020). Conceptualizing Consultation Approaches: Identifying Combinations of Consultation Tools and Analyzing Their Implications For Stakeholder Diversity. *Policy Sciences*, 53, 473–493.
- Gomółka K., Borucińska I. (2020). Partycypacja Obywatelska Młodzieży w Opinii Gmin Polskich na Przykładzie Projektu South Baltic Youth Core Group Network. W: *Partycypacja polityczna*. (red.) Maj D., Marczevska-Rytko M. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, 385–414.
- Grant-Smith D., Edwards P.B. (2011). It Takes More than Good Intentions: Institutional and Attitudinal Impediments to Engaging Young People in Participatory Planning. *Journal of Public Deliberation*, 7(1). DOI: 10.16997/jdd.122
- Harris C. (2021). Looking to the Future? Including Children, Young People and Future Generations in Deliberations on Climate Action: Ireland's Citizens' Assem-

- bly 2016–2018. Innovation: *The European Journal of Social Science Research*, 34(5), 677–693. DOI: 10.1080/13511610.2021.1968356
- Kaczmarek T., Wójcicki M. (2015). Uspołecznienie Procesu Planowania Przestrzennego na Przykładzie Miasta Poznania. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, rok LXXVII, zeszyt 1.
- Kaczmarek T., Wójcicki M. (2016). Participation in Social Consultations on Physical Planning Documents. The case of Poznań City. *Quaestiones Geographicae*, 35(2), Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań, 71–81.
- MacKenzie M. (2023). Deliberation and Long-Term Decisions: Representing Future Generations. W: *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*. Oxford University Press.
- Marchaj R. (2016). *Samorządowe Konsultacje Społeczne*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kołomycew A. (2023). Instrumenty Zaangażowania Obywatelskiego: *Założenia Teoretyczne Demokracji Partycypacyjnej a Praktyka ich Stosowania*. Warszawa: CeDeWu.
- Nishiyama K. (2023). 13 Deliberation in Citizens' Assemblies with Children. W: Reuchamps M., Vrydagh J., Welp Y. (red.), *De Gruyter Handbook of Citizens' Assemblies*, 169–182. Berlin, Boston: De Gruyter. DOI: 10.1515/9783110758269-015
- Pospieszna P., Samonek A., Kędzia W., Szymaniak-Arnesen M. (2024). Raport z Konsultacji Społecznych Dotyczących Zagospodarowania Placu Miejskiego na Osiedlu Łacina w Poznaniu Prowadzonych w Listopadzie i Grudniu 2023 roku. Urząd Miasta Poznania.
- Pothong K. (2019). Youth Jury Policy Deliberation: Towards a Fair and Responsible Internet. *Children, Society*, 34(1). DOI: 10.1111/chso.12359
- South S.R. (2010). Making the Move from Shouting to Listening to Public Action: A Student Perspective on Millennials and Dialogue. *Journal of Public Deliberation*, 6(1).
- Spurava G., Kotilainen S. (2022). Young People as Empirical Experts of Participatory Research in the Age of Information Disorders. *Seminar net*, 18(1). DOI: 10.7577/seminar.4740
- Tayo O. (2002). An adult's Dilemma on Youth Participation. W: Golombek S. (red.). *What Works in Youth Participation: Case Studies from Around the World*. International Youth Foundaion.

dr hab. Dorota Pietrzyk-Reeves, prof. UJ

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

d.pietrzyk-reeves@uj.edu.pl

ORCID: 0000-0002-7080-9169

Rozdział VI.

Aktywizm obywatelski Polaków i jego potencjał.

Wnioski z badań ankietowych i fokusowych

Abstrakt:

Celem rozdziału jest analiza aktywizmu obywatelskiego Polaków przeprowadzona w kontekście wyzwań, przed jakimi stanęła polska demokracja w ciągu ostatnich lat, w oparciu o wyniki badań ankietowych przeprowadzonych w 2019 r., a następnie w 2024 r. oraz badań fokusowych dotyczących powodów zaangażowania i bierności obywateli przeprowadzonych w trzech miastach w 2022 r. Polskie społeczeństwo obywatelskie w ciągu ostatnich 30 lat ulegało istotnym przeobrażeniom, wiązano też z nim różnorodne oczekiwania dotyczące chociażby jego roli w konsolidowaniu i umacnianiu demokracji. Nowe badania ilościowe i jakościowe pokazują ogromną dynamikę zachodzącą nie tylko w trzecim sektorze formalnych organizacji, ale także w obrębie samego aktywizmu obywatelskiego. Z przeprowadzonych badań wyłaniają się dwa zasadnicze wnioski. Po pierwsze, społeczeństwo obywatelskie w Polsce jest dynamiczne i różnorodne. Po drugie, obserwowany jest istotny wzrost aktywizmu koncentrującego się na konkretnych kwestiach, które są ważne dla obywateli i mobilizują ich do działania. W rezultacie aktywność obywatelska jest mniej hierarchiczna i często stanowi reakcję na konkretne zagrożenia lub polityki. Obserwowalny potencjał do aktywnego zaangażowania jest wysoki i dowodzi, że uczestnicząca kultura polityczna może ulec dalszemu wzmocnieniu.

Słowa kluczowe:

aktywizm obywatelski, społeczeństwo obywatelskie, konsolidacja demokracji, badania fokusowe

1. Wprowadzenie

Celem rozdziału jest analiza dynamiki i zróżnicowanie zaangażowania obywatelskiego Polaków oraz odpowiedź na kilka powiązanych pytań badawczych:

- 1) jakie formy przyjmuje współczesny aktywizm w Polsce,
- 2) czy ma tendencję wzrostową, czy spadkową,
- 3) jakie są motywacje Polaków do zaangażowania obywatelskiego, a jakie czynniki utrudniają aktywność obywatelską.

Odpowiedzi na te pytania pozwolą ocenić, jakie są perspektywy dalszej aktywizacji i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce, szczególnie w kontekście otwarcia przestrzeni publicznej i wprowadzania innowacyjnych form zaangażowania obywateli, takich na przykład, jak panele obywatelskie i deliberatywne formy podejmowania decyzji. Podjęcie takich badań jest istotne w kontekście przemian, jakie dokonały się w Polsce nie tylko w okresie transformacji, ale też po tym okresie, a konkretnie w ostatnich latach, które przyniosły nowe wyzwania dla demokracji i widoczną erozję systemu demokratycznego wraz z towarzyszącą jej polaryzacją polityczną oraz nowymi zagrożeniami, przed jakimi stanęli aktorzy społeczeństwa obywatelskiego. Przeprowadzone badania porównawcze nie tylko w Polsce, ale także w innych krajach Europy Środkowej i Wschodniej (Pietrzyk-Reeves, McMahan 2022; McMahan, Pickering, Pietrzyk-Reeves 2024) pozwalają twierdzić, że ponad 35 lat po upadku komunizmu polskie społeczeństwo obywatelskie, pomimo podziałów ideologicznych, nie jest słabe, lecz dynamiczne, samowystarczalne, konsekwentne w utrzymaniu swojej niezależności i dążeniu do zamierzonych celów, a jego aktywizm koncentruje się na bardzo wielu różnych kwestiach istotnych społecznie, od środowiska naturalnego, przez pomoc społeczną i humanitarną po prawa i wolności jednostek i grup. Stawiana w badaniach porównawczych hipoteza, iż jest to aktywizm skoncentrowany głównie na problemach życia codziennego w Polsce, nie znajduje potwierdzenia, okazuje się bowiem, że bardziej abstrakcyjne kwestie, takie jak określone prawa obywatelskie czy jakość demokracji również są powodem zaangażowania i obywatelskiej mobilizacji.

Potrzeba prowadzenia badań na temat kondycji społeczeństwa obywatelskiego wynika nie tylko z zakładanej przez badaczy roli, jaką odgrywa ono w demokracji (Linz, Stepan 1996; Diamond 1994, Pietrzyk-Reeves 2017), ale także ze względu na dynamiczne zmiany, jakim ulegają współczesne społeczeństwa, oraz nowe wyzwania, przed jakimi stoją, poczynając od zmian klimatycznych, po kryzys demokracji, pandemię i wreszcie wojnę (McMahan, Pickering, Pietrzyk-Reeves 2024). Polskie społeczeństwo obywatelskie przez wiele lat było postrzegane przez badaczy jako słabe, mierzono bowiem niemal wyłącznie formalne członkostwo w organizacjach obywatelskich jako

wskaznik siły lub słabości społeczeństwa obywatelskiego (Howard 2003). Gdy jednak rozszerzymy tę perspektywę i zbadamy wielorakie przejawy obywatelskiego aktywizmu, zyskujemy dużo lepszy obraz tego, jak naprawdę funkcjonuje sfera obywatelska i jaki jest jej potencjał, także w związku z innowacjami demokratycznymi. Przedstawione badania oparte na różnorodnych metodach badawczych i szerokim ujęciu aktywizmu obywatelskiego wnoszą nowe ustalenia na temat kondycji społeczeństwa obywatelskiego i ewolucji, jaka w nim zachodzi, postaw obywatelskich i uwarunkowań aktywnego zaangażowania oraz pozwalają na sformułowanie istotnych dla sektora obywatelskiego wskazówek praktycznych.

W tym rozdziale, po krótkim omówieniu metodologii, przedstawiona zostanie część teoretyczna, a następnie omówione zostaną wyniki badań empirycznych oraz wnioski, jakie z nich wypływają.

2. Metodologia

Badania ankietowe zostały przeprowadzone na reprezentatywnej próbie Polaków w listopadzie 2019 r., a następnie w marcu 2024 r. techniką wywiadów bezpośrednich CAPI w ramach omnibusa firmy Kantar, a następnie Ipsos. Ankieta zatytułowana „Postrzeganie społeczeństwa obywatelskiego i aktywizm obywatelski Polaków” obejmowała siedem pytań dotyczących członkostwa w organizacjach oraz innych form zaangażowania obywatelskiego, postrzegania organizacji pozarządowych oraz norm obywatelskości, takich jak zaufanie, ocena demokracji czy postrzeganie własnej sprawczości w sferze politycznej. Wnioski z badań ankietowych są dodatkowo skonfrontowane z wynikami wywiadów grupowych przeprowadzonych w sierpniu 2022 r. w trzech miastach: Bydgoszczy, Lublinie i Krakowie (w tym ostatnim przypadku z udziałem dwóch uczestników zamieszkałych w gminach podkrakowskich)¹. Każda grupa liczyła 8–9 uczestników i była zróżnicowana pod względem płci, wieku i wykształcenia. Powodem przeprowadzenia badań fokusowych była potrzeba zrozumienia stosunkowo niskiego zaangażowania obywatelskiego, które pokazało badanie ankietowe z 2019 r. Jeżeli tak mało osób się angażuje, to jakie są tego powody? Co ludzi mobilizuje do działania publicznego, a co zniechęca? Wokół jakich kwestii są gotowi się zaangażować lub angażowali się w przeszłości? Jak pojmują aktywizm i zaangażowanie obywatelskie oraz z jakimi działaniami i kwestiami je kojarzą? Jakie niezłatwione problemy mogą ich zdaniem rozwiązać obywatele poprzez swoje oddolne działanie? Czy i dla-

¹ Bazując na tym, jak ludzie głosują w wyborach parlamentarnych i jakie są ich preferencje polityczne, Kraków, Lublin i Bydgoszcz reprezentują dość szerokie spektrum postaw politycznych, od bardziej tradycyjnych i konserwatywnych (Lublin), przez bardziej centrowe i liberalno-konserwatywne (Kraków), po lewicowo-liberalne (Bydgoszcz). Kraków jest drugim co do wielkości miastem w Polsce i ma dwukrotnie wyższe przeciętne wynagrodzenie niż Lublin i Bydgoszcz, gdzie skala jest bardzo podobna, ale Lublin ma wyższą stopę bezrobocia (5,4%) niż Bydgoszcz (2,6%).

czego respondenci angażują się w różne formy aktywizmu lub nie? I wreszcie, jak postrzegają organizacje społeczeństwa obywatelskiego, czyli zarejestrowane fundacje i stowarzyszenia – czy mają do nich zaufanie? Badanie fokusowe pozwala na spontaniczną, ale pogłębioną dyskusję w niewielkiej grupie, a tym samym na uzyskanie lepszego wyjaśnienia danych ilościowych.

W części teoretycznej poświęconej ewolucji społeczeństwa obywatelskiego przywołane zostały także wnioski z wywiadów częściowo ustrukturyzowanych przeprowadzonych w latach 2019–2021 z przedstawicielami wybranych organizacji obywatelskich na temat kondycji społeczeństwa obywatelskiego i kurczenia się przestrzeni publicznej dla działania fundacji i stowarzyszeń.

Porównanie badań ilościowych na temat zaangażowania i postaw obywatelskich przeprowadzonych w 2019 r. i 2024 r. pozwala na sformułowanie kilku hipotez na temat widocznego wzrostu aktywności obywatelskiej, powodów mobilizacji oraz norm obywatelskości. Badania te pokazują bowiem sporą dynamikę zachodzącą w społeczeństwie obywatelskim nie tylko w trzecim sektorze formalnych organizacji, ale także w obrębie tego, co określamy mianem aktywizmu obywatelskiego (Pietrzyk-Reeves 2022; Youngs 2019: 9) postrzeganego jako główny wymiar społeczeństwa obywatelskiego. W szerokim ujęciu, aktywizm obywatelski odnosi się do wielu różnych form dobrowolnego zaangażowania na poziomie indywidualnym i grupowym, które mogą mieć charakter zinstytucjonalizowany lub niezinstytucjonalizowany, obejmować członkostwo w organizacjach, ruchach społecznych, grupach nieformalnych, wolontariat, ale także wiele innych rodzajów uczestnictwa, takich jak protest, organizowanie innych na poziomie lokalnym, aktywizm online, wsparcie dla organizacji lub ruchów, zorganizowanie lub podpisanie petycji itd. Aktywizm obywatelski koncentruje się na wielu różnych wartościach i potrzebach, które nie są określone z góry, ale zarazem mieszczą się w tym, co można określić mianem społeczeństwa cywilizowanego albo ogłady obywatelskiej, wykluczającej posługiwanie się przemocą czy mową nienawiści.

3. Ewolucja społeczeństwa obywatelskiego

Spółeczeństwo obywatelskie niewątpliwie odegrało ważną rolę w procesie transformacji i demokratyzacji po 1989 r. Rola ta była postrzegana przez badaczy przede wszystkim w odniesieniu do konsolidacji demokracji, do której prężne społeczeństwo obywatelskie miało się przyczyniać w sposób istotny jako jedna z czterech przestrzeni utrwalania pozytywnych skutków demokratyzacji (Linz, Stepan 1996). Dla zrozumienia dzisiejszej kondycji społeczeństwa obywatelskiego w Polsce ważne jest przypomnienie ewolucji, jakiej podlegało w ciągu ostatnich trzech dekad, obejmującej cztery charakterystyczne etapy:

- 1) etap pierwszy: Instytucjonalizacja i rozwój organizacji pozarządowych (lata 90.),

- 2) etap drugi: Słabość społeczeństwa obywatelskiego i NGOizacja (lata ok. 2000–2015),
- 3) etap trzeci: Erozja demokracji i kurczenie się przestrzeni publicznej (po 2015 r.),
- 4) etap czwarty: Wzrost aktywizmu obywatelskiego na wszystkich badanych polach (po 2017 r.).

Pierwszy etap, związany głównie z kształtowaniem warunków instytucjonalnych dla funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego w demokratycznym państwie i z rozwojem stowarzyszeń i innych organizacji, przypadł na najtrudniejszy okres transformacji ustrojowej. Z jednej strony zaowocowała ona dynamicznym wzrostem zarejestrowanych organizacji obywatelskich aktywnie włączających się w realizację różnorodnych celów społecznych w nowej rzeczywistości politycznej i ekonomicznej oraz występowaniem licznych protestów (Ekiert, Kubik 1999), z drugiej zaś alienacją i zniechęceniem wielu obywateli, których dotknęły skutki transformacji ekonomicznej (Kurczewski, Kurczewska 2001; Gliński 2011). Wyrazem tego zniechęcenia oraz doświadczeń poprzedniego systemu był niski poziom kapitału społecznego oraz niski poziom członkostwa w organizacjach, który wpływał na postrzeganie społeczeństwa obywatelskiego w Polsce jako słabego (Howard 2003; por. Pietrzyk-Reeves 2008; Ekiert, Foa 2017). W latach 1990–2000 polskie społeczeństwo obywatelskie mogło wydawać się słabe w porównaniu ze społeczeństwami zachodnich stabilnych demokracji, jeżeli jego siłę lub słabość mierzy się wyłącznie za pomocą kryterium członkostwa w organizacjach. Wskaźnik ten jednak trudno uznać za posiadający walor wyjaśniający (Pietrzyk-Reeves, Samonek 2023). W rzeczywistości, w latach 2000. stale rosła liczba zarejestrowanych organizacji (Klon-Jawor 2021), ale także inne formy aktywizmu i zaangażowania obywatelskiego nieujmowanych w badaniach ilościowych, często o charakterze doraźnym i spontanicznym, takich jak protesty, oddolne działania lokalne, ruchy miejskie, ruchy klimatyczne, działalność dobroczynna itd. W odniesieniu do tego etapu rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, którego cechą charakterystyczną stawała się profesjonalizacja organizacji pozarządowych (Lange 2012) wspieranych często ze środków zagranicznych, jeden z jego badaczy pisał w następujący sposób: „Tylko [społeczeństwo obywatelskie] jest w stanie kontrolować potężne struktury władzy politycznej i ekonomicznej oraz łagodzić skutki różnorodnych napięć wewnętrznych w społeczeństwie. Tylko ono potrafi wyzwolić społeczne rezerwy i obywatelską energię nawet w sytuacjach – wydawałoby się – beznadziejnych kryzysów społecznych i kulturowych” (Gliński 2002). Były to charakterystyczne dla tego etapu transformacji oczekiwania, które z czasem prowadziły do rozczarowania, gdy okazywało się, że społeczeństwo obywatelskie nie jest panaceum na różnorodne problemy społeczne i polityczne albo nie jest w stanie zapobiec erozji demokracji.

Etapy trzeci i czwarty w przedstawionej typologii w oczywisty sposób zazębiają się, bowiem rozwiązania prawne i polityki, które prowadziły do erozji demokracji liberalnej i kurczenia się przestrzeni publicznej dla społeczeństwa obywatelskiego po 2015 r., w rezultacie wywoływały odwrotny do zamierzonego skutek, czyli wzrost aktywizmu obywatelskiego, zmianę strategii organizacji pozarządowych w odpowiedzi na nowe zagrożenia, a tym samym wzmocnienie, a nie osłabienie niezależnego sektora obywatelskiego, pomimo ograniczonych możliwości dla działań rzeczniczych (McMahon, Niparko 2022; Pospieszna, Pietrzyk-Reeves 2022). Jak twierdzą przedstawiciele organizacji pozarządowych, z którymi przeprowadzone zostały wywiady, w funkcjonowaniu społeczeństwa obywatelskiego zaszły w ostatnich latach istotne zmiany na wielu różnych poziomach, m.in.: odchodzenie od formalnych organizacji na rzecz struktur oddolnych, takich jak ruchy miejskie, strajki klimatyczne, akcje związane z rozwojem lokalnym itd. Powszechny staje się fundraising czy crowdfunding, zwiększa się pomoc indywidualnych darczyńców, ale też widać, że społeczeństwo dojrzało do tego, żeby poprzeć nie całkiem oczywiste działania, np. Fundusz Obywatelski zbierający środki na „re-granting”. Rozwinęły się też różne działania, których nikt nie dofinansowuje, np. wspieranie osób lub organizacji zagrożonych. Ponadto organizacji przybywa, nie tylko tych zarejestrowanych, lecz także nieformalnych. Wzrosła także profesjonalizacja organizacji pozarządowych związana choćby z dostępnością środków samorządowych, miejskich, europejskich czy pochodzących od firm, które wymuszają tę profesjonalizację i osiąganie założonych celów. Profesjonalne organizacje pozarządowe nie mobilizują obywateli, ale często przyciągają wolontariuszy. Niektórzy aktywiści twierdzą wręcz, że „kurczenie się przestrzeni obywatelskiej” to mit (Wywiad nr 3), który nie opisuje zbyt dobrze sytuacji polskiego społeczeństwa obywatelskiego. Ruchy aktywistów, takie jak ruchy miejskie, ruch antysmogowy czy strajk kobiet są bardziej widoczne, bardziej obecne w debacie publicznej. Jeden z aktywistów podkreśla, że termin „aktywizm” nagle zyskał na znaczeniu, a społeczny potencjał aktywizmu, który był uspiomy przez ostatnie dwadzieścia lat, nie może być ignorowany nawet przez autorytarne rządy (Wywiad nr 18). Mobilizowanie obywateli wydaje się dziś znacznie łatwiejsze, zarówno dzięki dostępności mediów społecznościowych i kanałów komunikacji, ale także dzięki różnorodnym działaniom edukacyjnym i rosnącej świadomości obywatelskiej jednostek i społeczności lokalnych. W latach 2015–2016 wśród aktywistów panował większy sceptycyzm, dziś jednak panuje znacznie większy optymizm. Jak wskazuje działaczka feministyczna: „W 2015 i 2016 roku byłam bardzo sceptyczna, teraz mam spokój emocjonalny, co nie znaczy, że sytuacja radykalnie się poprawiła, ale jest tyle aktywności społecznej i obywatelskiej, że serce mi rośnie. I myślę, że nawet jeśli nie przetrwamy w formule, którą mamy obecnie, i nie będziemy w stanie zaspokoić potrzeb kobiet

tak intensywnie jak obecnie, to będziemy istnieć w innej formule. To fantastyczne, że rozprzestrzeniają się te różne formy protestu, że jest ich tak wiele i że dotyczą tak ważnych kwestii”. (Wywiad nr 19).

Trzeci sektor w Polsce rozwija się od ponad trzech dekad, ale zinstytucjonalizowane grupy społeczeństwa obywatelskiego, stowarzyszenia i fundacje, nie są jego jedynymi aktorami. Dziś obserwujemy falę nowych form aktywizmu, które celowo nie są zinstytucjonalizowane. Jak stwierdził jeden z aktywistów (ISP 2019), stowarzyszenia i fundacje nie organizują protestów i strajków, które są ważną formą samoorganizacji obywatelskiej mającej na celu bezpośrednie oddziaływanie na proces decyzyjny i instytucje państwa. Wiele organizacji jest zbyt małych, aby wywierać presję na podmioty państwowe lub mieć znaczący wpływ na opinię publiczną.

4. Aktywizm obywatelski Polaków: wyniki badań ankietowych

Badania ankietowe na reprezentatywnej próbie Polaków przeprowadzone za pomocą wywiadów bezpośrednich (CAPI) w listopadzie 2019 r., a następnie powtórzone w marcu 2024 r., pozwoliły na postawienie wymienionych w części wstępnej pytań badawczych i zbadanie dynamiki i zmian zaangażowania obywatelskiego na przestrzeni kilku lat. Zestawienie i porównanie wyników tych badań wnosi nowe ustalenia dotyczące kondycji społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

Tabela 1. Członkostwo organizacji

Organizacja	2019 (%)	2024 (%)
partia polityczna	2,47	4,4
związek zawodowy	3,85	6,0
organizacja branżowa	1,97	3,4
organizacja działająca na rzecz ochrony praw człowieka	2,17	3,4
kościół lub inna organizacja religijna	7,69	10,3
organizacja sportowa lub hobbystyczna	4,04	5,7
organizacja związana z kulturą	2,96	6,1
inne dobrowolne stowarzyszenie	2,37	4,5
grupa działająca online związana z Pana/i zainteresowaniami	0,89	1,7
Nie jestem członkiem/członkinią żadnej organizacji	82,4	75,8

Źródło: Opracowanie na podstawie badań ankietowych przeprowadzonych przez Kantar (2019) i Ipsos (2024) na zlecenie utorki. Pytanie ankietowe: „Niekiedy ludzie są członkami różnych grup i stowarzyszeń. Proszę wskazać typy tych organizacji lub grup, do których Pan/i należy”.

W listopadzie 2019 r. zaledwie 17,6% respondentów zadeklarowało, że są członkami przynajmniej jednej organizacji, przy czym największy odsetek wskazań dotyczył kościoła lub innej organizacji religijnej (7,69%), nieco mniejszy organizacji sportowych i hobbystycznych (4,04%) oraz związków zawodowych (3,85%). Mniej niż 1% respondentów zadeklarowało członkostwo w grupie działającej online związanej z ich zainteresowaniami. Badanie z 2019 r. pokazywało niski poziom członkostwa w organizacjach różnego typu, co było szczególnie widoczne w porównaniu z innymi krajami regionu, w których przeprowadzałam tę samą ankietę. Przykładowo, odsetek osób deklarujących członkostwo w przynajmniej jednej organizacji w Czechach wyniósł 38,8%, zaś w Bośni i Hercegowinie 18,7%. Wyniki uzyskane w badaniu ankietowym w marcu 2024 r. pokazują wzrost członkostwa wszystkich typów organizacji, co sprawia, że prawie 25% respondentów deklaruje członkostwo przynajmniej jednej organizacji. W badaniu tym na drugim miejscu po kościołach i organizacjach religijnych uplasowały się organizacje związane z kulturą, dwukrotnie wzrosła też, w porównaniu z wynikami z 2019 r., liczba osób deklarujących przynależność do „innego stowarzyszenia” oraz grupy działającej online. W obydwu badaniach wyniki są najmocniej skorelowane z wykształceniem respondentów – im wyższe, tym wyższe członkostwo, które wśród osób z wykształceniem wyższym w 2024 r. wyniosło 34,5%, a w 2019 r. 32,1%. Największe zaangażowanie wykazali respondenci w przedziale wiekowym 45–65 lat (prawie 30% z nich deklaruje członkostwo organizacji), najmniejsze – osoby, które ukończyły 65 lat lub nie ukończyły 24. roku życia (80% osób deklaruujących brak członkostwa). Spadek odsetka osób deklaruujących, że nie są członkami żadnej organizacji, jest zgodny z założeniami badaczy (Dalton 2019) dotyczącymi zasobów potrzebnych do angażowania się w takie działania (czas, pieniądze, mobilizacja), czyli im większa zamożność społeczeństwa, tym większe prawdopodobieństwo, że nastąpi wzrost stowarzyszeniowości. Wyniki te pokazują również, że erozja demokracji w Polsce i negatywna retoryka na temat sektora organizacji pozarządowych nie miały negatywnego wpływu na członkostwo organizacji niezależnie od ich typu, wzrost dotyczy bowiem wszystkich rodzajów organizacji wymienionych w ankiecie. Przeszkodą dla tego typu zaangażowania nie okazała się również pandemia COVID-19.

Członkostwo w organizacji jest tylko jedną z wielu form zaangażowania obywatelskiego. Choć tradycyjnie to stowarzyszeniowość była postrzegana jako najważniejszy przejaw społeczeństwa obywatelskiego szeroko opisany przez Alexis de Tocqueville’a (1994) badającego amerykańską demokrację w XIX w. i konkludującego swoje obserwacje stwierdzeniem: „Amerykanie wszędzie się stowarzyszają”, w naszym kontekście przynależność do organizacji nie jest już najbardziej oczywistą lub najbardziej skuteczną formą działania wybieraną przez obywateli. Dopiero zwrócenie uwagi na inne formy zaangażowania, mniej sformalizowane, niekiedy spontaniczne, wywołane aktualnymi

Tabela 2. Aktywizm obywatelski

Forma zaangażowania	2019 (%)	2024 (%)
protest, demonstracja lub strajk	2,56	2,6
aktywne członkostwo lub praca na rzecz stowarzyszenia lub organizacji społeczeństwa obywatelskiego	2,76	4,5
debata publiczna lub konsultacje społeczne	2,76	2,6
wolontariat	2,96	5,2
ruch społeczny	2,56	2,4
podpisanie petycji (osobiście lub online)	5,13	6,4
przekazanie darowizny lub wsparcie finansowe organizacji lub stowarzyszenia	5,13	8,8
dzielenie się informacjami na temat kwestii publicznych w mediach społecznościowych	2,86	4,5
organizowanie sąsiadów, społeczności lokalnej, współpracowników lub innych grup wokół wspólnego celu lub interesu	2,76	5,0
udzielanie pomocy materialnej uchodźcom z Ukrainy	n/a	5,7
wolontariat na rzecz uchodźców z Ukrainy	n/a	3,2
inna (proszę wskazać)	0,1	0,1
żadna	82,05	72,9

Źródło: Opracowanie na podstawie zleconych badań ankietowych przeprowadzonych przez Kantar (2019) i Ipsos (2024) na zlecenie autorki. Pytanie ankietowe: „Niekiedy ludzie są członkami różnych grup i stowarzyszeń. Proszę wskazać typy tych organizacji lub grup, do których Pan/i należy”.

potrzebami społecznymi, często o charakterze lokalnym daje pełniejszy obraz kondycji społeczeństwa obywatelskiego i faktycznego poziomu zaangażowania. Drugie pytanie zadane respondentom w ankiecie dotyczy różnych innych form uczestnictwa podejmowanych w ciągu ostatnich dwunastu miesięcy. Respondenci byli pytani o udział w protestach, ruchach społecznych, debatach publicznych, podpisaniu petycji czy organizowaniu innych do wspólnego działania w określonym celu. Wyniki przedstawione w tabeli 2 pokazują jeszcze większy wzrost zaangażowania niż w przypadku członkostwa w organizacjach. W 2019 r. tylko 18% respondentów deklarowało, że podejmowali różne formy aktywizmu obywatelskiego, w 2024 r. odsetek osób zaangażowanych w takie aktywności wyniósł 27,1%. Zaskakiwać może minimalny spadek udziału w protestach i strajkach, których nie brakowało w ostatnich czterech latach. Wzrosło aktywne członkostwo lub praca na rzecz stowarzyszeń i organizacji

obywatelskich, wolontariat oraz przekazywanie darowizn lub wsparcie finansowe organizacji. Prawie dwukrotnie więcej respondentów wskazało, że podejmowali się „organizowania sąsiadów, społeczności lokalnej, współpracowników lub innych grup wokół wspólnego celu lub interesu”. Istotny wzrost zaangażowania wyjaśnia także aktywizm i wolontariat związany z pomocą uchodźcom z Ukrainy, który wskazało 8% badanych. Również w tym przypadku wyniki badania są w istotny sposób skorelowane z wyższym wykształceniem – w tej grupie respondentów aż 45,5% wskazało, że w ostatnim roku angażowali się w którąś z form aktywizmu obywatelskiego. Wskaźniki zaangażowania były bardzo podobne wśród kobiet i mężczyzn, natomiast najbardziej aktywni byli respondenci w przedziale wiekowym 25–34 lata, oraz 45–54 lata zamieszkujący średnie miasta (50 tys.–200 tys. mieszkańców). Najmniej aktywni są Polacy powyżej 65. oraz poniżej 18. roku życia, posiadający wykształcenie podstawowe i zamieszkujący na wsi.

Tabela 3. Nerozwiązane problemy, które powinny motywować zaangażowanie obywatelskie

Problem	2019 %	2024 %
ochrona środowiska naturalnego	26,73	17,7
prawa człowieka	18,44	22,7
rządy prawa i niezależne sądownictwo	17,85	26,1
ochrona przed europeizacją i wpływami Zachodu	7,79	12,6
niekorzystne położenie niektórych grup społecznych	12,6	9,1
opieka zdrowotna i pomoc społeczna	44,08	40,5
prawa kobiet	12,72	21,4
jakość i trwanie demokracji	12,23	21,7
większa ochrona wartości narodowych	8,88	12,6
ochrona wartości religijnych	11,05	9,8
bezrobocie, bieda i prawa pracownicze	24,16	
korupcja	18,93	
edukacja	14,3	
pomoc uchodźcom	n/a	
inny	0,99	

Źródło: Opracowanie na podstawie zleconych badań ankietowych przeprowadzonych przez Kantar (2019) i Ipsos (2024) na zlecenie autorki. Pytanie ankietowe: „Co uważa Pan/i za największy nierozwiązany problem w kraju, który powinien angażować obywateli? Proszę zaznaczyć do trzech odpowiedzi”.

W obydwu badaniach respondenci zostali zapytani również o to, jakie kwestie lub problemy powinny ich zdaniem angażować obywateli do działania. Pytanie to wiązało się z hipotezą badawczą, zgodnie z którą najwięcej osób angażuje się w działania dotyczące problemów życia codziennego, mniej zaś wokół problemów abstrakcyjnych, takich jak prawa jednostki czy niezależne sądownictwo. Wyniki badań pokazują, że faktycznie najwięcej osób w 2019 r. i 2024 r. wskazało jako najważniejszy nierozwiązany problem opiekę zdrowotną i pomoc społeczną (odpowiednio 44% i 40%). Drugim najczęściej wymienianym problemem w 2019 r., który powinien angażować obywateli do oddolnego działania, była ochrona środowiska naturalnego (wskazało ją 26,73% respondentów), natomiast w 2024 r. ważniejszym problemem okazały się rządy prawa i niezależne sądownictwo (wskazane przez 26,1% badanych), ochrona środowiska naturalnego znalazła się na dalszym miejscu (wskazana przez 17,7% badanych). Zarówno w 2019 r., jak i w 2024 r. jako trzeci najważniejszy problem wskazane zostało bezrobocie, bieda i prawa pracownicze (około 25%). W 2024 r. znacząco wzrósł odsetek osób wskazujących prawa kobiet (21,4% w porównaniu z 12,7% w 2019 r.), co pokazuje wzrost świadomości obywateli na temat znaczenia tych praw, do czego z pewnością przyczynił się aktywizm kobiet w latach 2020–2022 przejawiający się w licznych protestach i strajkach dotyczących przede wszystkim praw reprodukcyjnych. Podobny wzrost dotyczy kategorii „jakość i trwanie demokracji”, którą jako istotny problem wymagający zaangażowania obywateli w 2024 r. wskazało 21,7%, zaś w 2019 r. tylko 12,23% respondentów. Wyniki te pokazują, że Polacy zainteresowani są nie tylko problemami życia codziennego, ale także, w niemal równym stopniu problemami bardziej abstrakcyjnymi, dotyczącymi przede wszystkim jakości instytucji demokratycznych i ochrony praw jednostek i grup. Znajduje to potwierdzenie także w wynikach ankiety dotyczących poparcia dla demokracji – w 2024 r. aż 25,5% respondentów na pytanie, czy uważają, że demokracja ma przewagę nad wszystkimi innymi formami rządów, wybrało opcję „zdecydowanie się zgadzam”, w 2019 r. ten odsetek wyniósł 19,33% (opcję „zgadzam się” wybrało odpowiednio: 62,43% w 2019 r. i 55,4% w 2024 r.). Na wzrost zdecydowanego poparcia dla demokracji istotny wpływ mogły mieć wyniki ostatnich wyborów parlamentarnych z 2023 r., które charakteryzowały się nie tylko największą po 1989 r. frekwencją wyborczą, ale także zaowocowały zmianą rządu.

5. Aktywizm obywatelski Polaków – wyniki badań fokusowych

Aby spróbować zrozumieć złożoną dynamikę aktywizmu obywatelskiego, należy wyjść poza konwencjonalne podejście badawcze, które koncentruje się na członkostwie obywateli w formalnie zorganizowanych grupach, takich jak organizacje społeczeństwa obywatelskiego (por. Jacobsson, Korolczuk 2017;

Pietrzyk-Reeves 2022). Ponieważ postrzeganie możliwości aktywizmu obywatelskiego kształtuje faktyczne uczestnictwo, należy badać także, jak sami obywatele postrzegają organizacje społeczeństwa obywatelskiego i możliwości angażowania się w sprawy publiczne. Pomimo dziesięcioleci wysiłków mających na celu ocenę rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i aktywizmu, badacze rzadko zapewniali obywatelom Europy Środkowo-Wschodniej możliwość szerszego wyrażenia swoich poglądów na temat ich zaangażowania obywatelskiego oraz czynników, które wpływają na decyzje o uczestnictwie lub bierności. Utrudnia to trafne charakteryzowanie aktywności obywatelskiej, a także zrozumienie efektywności inicjatyw wspierających społeczeństwo obywatelskie w jego różnych formach. Aby wypełnić tę lukę, przeprowadzone zostały wywiady w grupach fokusowych umożliwiającym uczestnikom, by własnymi słowami opowiedzieli o swoim postrzeganiu zaangażowania obywatelskiego i formalnych organizacji oraz o powodach, dla których decydują się na udział w aktywizmie obywatelskim. Bogaty dialog oparty na otwartych pytaniach zadanych w małych grupach fokusowych uzupełnia i pomaga zrozumieć wyniki badań ankietowych. Uwzględnianie danych jakościowych opartych na wywiadach grupowych przeprowadzonych wśród obywateli pozwala lepiej zrozumieć dynamikę zaangażowania obywatelskiego w ostatnich latach, której nie da się opisać wyłącznie w oparciu o dane ilościowe.

W trakcie dyskusji respondenci potrafili z łatwością zidentyfikować niezłatwione problemy w swoich społecznościach lokalnych i wskazać, co obywatele mogą zrobić, aby rozwiązać niektóre z nich. We wszystkich trzech grupach respondenci jako główny problem wskazali nierówności ekonomiczne i rozwarstwienie społeczne, co bardzo dobrze koreluje z pytaniem nr 3 ankiety omówionym wyżej, a także polaryzację: „Ludzie są podzieleni na poziomie globalnym, i takim wewnętrznym, bardziej lokalnym poziomie też są podzieleni (Lublin, M, m)² oraz złą lub niewystarczającą komunikację. Nie są to oczywiście problemy lokalne. „Angażujemy się w sprawy, które nas interesują i dotyczą bezpośrednio” (Kraków, A, k) – mogą to być sprawy codzienne, ale także abstrakcyjne, takie jak niezależność sądownictwa czy prawa reprodukcyjne kobiet.

5.1. Czym jest aktywizm i zaangażowanie obywatelskie?

Na pytanie, jak rozumieją aktywizm obywatelski i zaangażowanie obywatelskie (tych dwóch terminów użyli moderatorzy), niemal wszyscy uczestnicy skojarzyli z aktywizmem to, co w literaturze nazywamy formami niezinstytucjonalizowanymi: od protestu czy protestu lokalnego, marszu, strajku kobiet, zdefiniowania określonego problemu i zorganizowania grupy wokół

² Pierwsza litera to inicjał imienia uczestnika, druga wskazuje na płeć – k oznacza kobietę, m oznacza mężczyznę.

jego rozwiązania, po działania mające na celu pomaganie innym, wolontariat, zbieranie środków na cele charytatywne, podpisywanie lub organizowanie petycji czy rozwiązywanie problemów w zastępstwie władz lokalnych i aktywizm internetowy. Tylko jeden uczestnik (Lublin) wspomniał o pracy dla organizacji pozarządowej. Niektórzy postrzegali udział w wyborach jako przykład aktywności obywatelskiej. Uczestnicy z Krakowa dokonali wyraźnego rozróżnienia pomiędzy aktywizmem obywatelskim a zaangażowaniem obywatelskim, co może być pouczające dla badaczy, podkreślając, że aktywizm ma charakter doraźny, spontaniczny, jest motywowany nagłymi potrzebami lub emocjami, natomiast zaangażowanie jest regularną formą uczestnictwa obywatelskiego, które wiąże się ze znajomością istniejących mechanizmów partycypacji, motywacją, pasją i chęcią bycia „z innymi”, wspierania określonej sprawy czy osób. Uczestnik lubelskiej grupy ukuł definicję łączącą aktywizm i zaangażowanie: „To działanie jednostki w większej grupie, które nie wynika z obowiązków zawodowych, ale jest działaniem, które człowiek podejmuje, bo w coś wierzy, chce coś zmienić, odczuwa taką potrzebę” (Lublin, M, m). Uczestnicy rozmawiali także o świadomości obywatelskiej, kompromisie i działaniu na rzecz dobra wspólnego. Generalnie pozytywnie odnosili się do aktywności i zaangażowania obywatelskiego oraz podkreślali, że ma ono znaczenie.

Zapytani o narzędzia i mechanizmy, którymi dysponują ludzie, aby się angażować w życie społeczne i obywatelskie, uczestnicy podali wiele przykładów, ale ponownie skupili się na aktywizmie doraźnym, a nie na regularnym uczestnictwie. Przykładami tymi były: protest, petycja, wybory, media społecznościowe, złożenie skargi, projekty obywatelskie, takie jak budżet partycypacyjny, „edukowanie swoich grup społecznych o tym, co bardzo ważne” (Lublin, S, k), pomoc Ukraińcom, w tym wolontariat (wspomniany w Lublinie i Krakowie), wolontariat w fundacji charytatywnej, zbiórka pieniędzy lub rzeczy dla potrzebujących, w tym zwierząt, organizowanie pikiet, uczestnictwo w zebraniach społeczności, uczestniczenie w sesjach rady miejskiej, korzystanie z praw obywatelskich i politycznych. Niektórzy zauważyli również, że „im większy problem, tym więcej osób powinno się zaangażować”. Grupa w Lublinie nie zgodziła się co do wartości aktywizmu w Internecie, niektórzy postrzegali go jako rozleniwianie ludzi, ponieważ nie angażują się już w realny świat, co ma znacznie większy wpływ niż aktywizm online (Lublin, J, m). Niektórzy podkreślali użyteczność narzędzi internetowych do informowania i organizowania innych. Choć większość uczestników rozumiała, że aktywność obywatelska nie jest formą uczestnictwa w życiu politycznym, niektórzy argumentowali, że aby wywrzeć realny wpływ, ważne jest, aby ludzie głosowali w wyborach i pociągali władze do odpowiedzialności (Kraków, M, m).

5.2. Dlaczego ludzie są aktywni?

Moderatorzy wywiadów przedstawili uczestnikom powody, które badacze (np. Dalton 2019) zwykle wskazują, aby wyjaśnić, dlaczego ludzie są aktywni (zasoby takie jak czas i pieniądze oraz mobilizacja: dlatego, że zostali o to poproszeni lub dlatego, że ktoś lub coś podniosło ich świadomość). Najczęściej wymienianym powodem zaangażowania, co może się wydać zaskakujące, była opcja: „bo ktoś lub coś podniosło moją świadomość”, ale także świadomość, że ludzie mogą coś zmienić („świadomość jest najważniejsza”, Lublin, P, m). Inni podkreślali także rolę emocji, takich jak złość. Niektórzy uczestnicy argumentowali, że aby się zaangażować, trzeba zobaczyć, że przynosi to pewne rezultaty i pewne korzyści. Czas i pieniądze nie odgrywają istotnej roli, jeśli motywacją ludzi jest potrzeba buntu, sprzeciwu i protestu. Na przykład większość uczestników bydgoskiej grupy podkreślała, że ludzie są gotowi protestować przeciwko treściom nauczania w szkołach, o czym wspomniano w kontekście strajku nauczycieli z 2022 r. popieranego przez wielu rodziców. Inni respondenci zauważyli, że ludzie rzeczywiście angażują się wokół pewnych wartości, określonego światopoglądu. W jednej z dyskusji uczestnicy doszli do wniosku, że ci lepiej sytuowani i bardziej świadomi chętniej uczestniczą, buntują się, protestują, ale także działają na rzecz dobra wspólnego. Ogólnie rzecz biorąc, wywiady pokazały, że ludzie stają się aktywni w sprawach, które są dla nich naprawdę ważne (np. protestowanie przeciwko rządowym ograniczeniom praw reprodukcyjnych kobiet), kiedy naprawdę wpadają w złość lub frustrację, np. walka o niezależne sądownictwo, wspieranie strajku nauczycieli. Do aktywizmu ludzie „potrzebują otwartej głowy, czasu i pieniędzy” (Kraków, A, m). Część rozmówców przyznała, że stają się aktywni, wstają, zabierają głos, gdy w grę wchodzi coś ważnego dla ich przyjaciół czy bliskich, jak np. projekt *in vitro* w Krakowie, który dzięki akcji obywatelskiej zakończył się sukcesem.

5.3. Dlaczego ludzie są bierni?

Uczestnicy grup fokusowych rozmawiali o wielu różnych formach uczestnictwa, w tym o protestach, wolontariacie, ruchach społecznych, strajku kobiet, który pokazał, jak ogromny potencjał tkwi w społeczeństwie w zakresie protestowania i zaangażowania, ale także petycjach, działalności charytatywnej, aktywizmie internetowym czy kontaktowaniu się z lokalnym przedstawicielem w sprawie konkretnego problemu lub potrzeby. Ta świadomość istniejących możliwości i form zaangażowania nie oznacza oczywiście, że wszyscy uczestnicy byli aktywni, niemniej jednak stosunkowo niewielu z nich wskazało, że nie podejmują żadnego działania w przestrzeni społecznej czy publicznej. Na pytanie o powody niezaangażowania, czynniki, które decydują o tym, że ktoś jest przekonany, że nie warto brać udziału w różnorodnych formach aktywizmu

obywatelskiego wskazano kilka opcji. Jedną z nich było skojarzenie aktywizmu z nastawioną na korzyści własne działalnością polityczną („Aktywizm obywatelski często kojarzy się ze zdegenerowaną klasą polityczną” – Kraków, M, m). Innym wskazanym powodem są podziały społeczne i brak jedności w zasadniczych kwestiach, a także bieda i brak przywódców. Kolejne powody to fakt, że ludzie są leniwi albo nie wiedzą, że mogą działać, albo nie wierzą, że ma to znaczenie lub boją się angażować publicznie. Wskazano również, że kiedy mamy czas, bardziej troszczymy się o własne dobro. Powodem zniechęcenia może również być instrumentalne podejście aktywistów do zaangażowania: „Liczy się cel: marsz równości łatwo przeradza się w manifestację polityczną przeciwko innym grupom!” (Lublin, M, m). Dynamika wywiadów grupowych powoduje, że niewiele osób jednoznacznie przyznaje się do bierności i braku zainteresowania jakąkolwiek formą uczestnictwa obywatelskiego. Nawet jeżeli zainteresowanie zaangażowaniem jest tylko potencjalne, ponieważ pozytywnie się ono kojarzy respondentom, to i tak jest to wartość, wskazuje bowiem na postawy i zasoby konieczne do aktywnego działania i współdziałania z innymi. Co ważne, żaden z uczestników wywiadów nie wskazał braku zaufania do innych osób jako powodu niezaangażowania, co jest zgodne z wynikami analizowanych badań ilościowych, które pokazują utrzymujący się poziom zaufania społecznego (na pytanie, na ile respondent zgadza się z normą „Ogólnie rzecz biorąc, większości ludzi można ufać” zarówno w 2019 r., jak i w 2024 r. twierdząco odpowiedziało 64% badanych).

5.4. Aktywizm a organizacje

W kontekście przedstawionych wyników badań ważnym pytaniem jest to, w jaki sposób te zinstytucjonalizowane i niezinstytucjonalizowane formy współistnieją, czy są to dwa różne światy? Z pewnością, jak wynika z badań fokusowych i wywiadów z przedstawicielami organizacji pozarządowych, te dwa różne typy aktorów społeczeństwa obywatelskiego mają różne motywacje i różne strategie. Organizacje pozarządowe mogą realizować swoje cele jedynie poprzez specjalizację i profesjonalizację, natomiast różnorodne ruchy obywatelskie i grupy protestu opierają się na spontanicznej, ale i skutecznej interakcji pomiędzy uczestnikami. Pierwszy typ podmiotów społeczeństwa obywatelskiego opiera się na zawodowych aktywistach, drugi zaś na doraźnych uczestnikach, którzy nie są profesjonalistami, ale czujnymi obywatelami zainteresowanymi różnymi problemami społecznymi. Grupy protestu są dynamiczne i można je szybko utworzyć, w przeciwieństwie do organizacji pozarządowych. Ruchy o zasięgu ogólnokrajowym, takie jak Strajk Kobiet, Strajk Ziemi czy Młodzieżowy Strajk Klimatyczny, mają swoje oddziały w różnych miastach i miasteczkach, ale współpracują także z lokalnymi, zinstytucjonalizowanymi grupami. Działacze ruchów cenią sobie większą niezależność tej formy za-

angażowania obywatelskiego i większą mobilizację społeczną, jaką zapewnia. Niezinstytucjonalizowane formy aktywizmu funkcjonują także lokalnie, czy to w formie ruchów miejskich, pikników obywatelskich, czy różnych spontanicznych inicjatyw – na przykład na cele charytatywne. Grupy zinstytucjonalizowane wspierają jednak te spontaniczne, oddolne inicjatywy, jeżeli szukają one takiego wsparcia. Moje badania pokazują również, że profesjonalne organizacje pozarządowe nie mobilizują obywateli, ale często przyciągają wolontariuszy. Organizacje realizujące cele społeczne, religijne, zawodowe, hobby-styczne czy charytatywne polegają raczej na swoich członkach i zarządzie niż na mobilizacji obywateli. Organizacje rzecznicze kontaktują się z obywatelami w sposób pośredni, reprezentując ich głos i interesy, ale nie budują platform szerokiego zaangażowania obywatelskiego. Grupy *ad hoc* i internetowe, a także organizacje praw człowieka rzeczywiście angażują się w mobilizowanie szerokiego uczestnictwa związanego z konkretnymi kwestiami, co często prowadzi do organizowania masowych lub lokalnych protestów, bojkotów lub demonstracji. Organizacje lokalne również potrafią być bardzo profesjonalne i zaangażowane na poziomie samorządu, jednak na co dzień nie mobilizują obywateli. Z kolei ruchy społeczne lub ruchy miejskie często mobilizują tych, którzy są już aktywni, zaś związki zawodowe przestały być platformą szerokiej mobilizacji i zaangażowania.

Wnioski

Przedstawione wyniki badań ankietowych oraz ich analiza pozwalają na wyciągnięcie częściowych wniosków na temat kondycji społeczeństwa obywatelskiego i aktywizmu. Po pierwsze, potwierdzona zostaje teza, że społeczeństwo obywatelskie w Polsce nie jest słabe, lecz różnorodne i dynamiczne, a dokonująca się od ponad trzech dekad socjalizacja do określonego typu kultury politycznej i obywatelskiej może wyjaśnić rozwój i trajektorie zarówno społeczeństwa obywatelskiego, jak i demokracji. Po drugie, nieznaczny, ale istotny wzrost aktywizmu we wszystkich jego formach w ciągu ostatnich czterech lat dowodzi, że ani erozja demokracji, ani ograniczanie przestrzeni publicznej, ani wysiłki podejmowane przez rządzących, polegające na wspieraniu tylko niektórych aktorów społeczeństwa obywatelskiego zaangażowanych w promowanie wartości katolickich, patriotycznych czy „tradycyjnych” (Ślarzyński 2022) nie osłabiły sektora obywatelskiego, lecz przeciwnie doprowadziły do jego wzmocnienia. Zwiększając liczbę „tradycyjnych” organizacji, zaangażowanie rządzącej koalicji (2016–2023) we wzmacnianie określonych podmiotów społeczeństwa obywatelskiego i neutralizowanie innych miało niezamierzone konsekwencje, umacniając sojusze między osobami i organizacjami, które czuły się zagrożone polityką rządu, prowadząc do rozszerzania i wzmacniania liberalnych, postępowych sieci (McMahon, Niparko 2022).

Niezwykle istotne w kontekście badania kondycji społeczeństwa obywatelskiego wydają się wnioski z badań fokusowych pokazujące, po pierwsze, że choć Polacy wyjaśniają swoje decyzje dotyczące aktywnego uczestnictwa jako oparte bardziej na możliwościach zaangażowania się w istotną dla nich kwestię niż na akceptacji norm demokratycznych, to jednak są w stanie organizować się również na rzecz takich norm (równość wobec prawa, uprawnienia jednostek i grup, rządy prawa etc.). Po drugie, współczesne przejawy aktywności obywatelskiej są często mniej hierarchiczne niż za pośrednictwem formalnych organizacji, mają charakter nieregularny i stanowią reakcję na konkretne zagrożenia lub polityki dotyczące ludzi bezpośrednio lub pośrednio. Po trzecie, gdy oddolne zaangażowanie, np. w protest, nie osiąga swoich celów, Polacy, co zaskakujące, nadal pozytywnie oceniają tego typu aktywizm i dostrzegają korzyści płynące z podnoszenia świadomości. Sugeruje to rolę internalizacji norm demokratycznych dla trwałego zaangażowania obywatelskiego i pozytywną ocenę tego typu działania wynikającą z uznania, że ma ono znaczenie. Co ważne, uczestnicy grup fokusowych nie postrzegali odstępstw od norm demokratycznych jako ograniczających ich prawa obywatelskie, takie jak wolność zrzeszania się i zgromadzeń czy prawo do protestu. Potrafili także wskazać obiektywne przyczyny, takie jak korupcja, polaryzacja społeczna i polityczna, nierówności ekonomiczne czy brak reakcji władz, które utrudniają jakąkolwiek formę aktywności obywatelskiej.

W Polsce nie tylko istnieje szerokie spektrum organizacji pozarządowych, grup nieformalnych, stowarzyszeń i ruchów działających online, ale także więzi między tymi grupami stają się coraz silniejsze i pozwalają nawet niewielkiej liczbie osób zaangażować się w znaczące wspólne działania. Zamiast więc traktować społeczeństwo obywatelskie jako narzędzie lub instrument demokratyzacji i konsolidacji demokracji lub jako barierę dla dekonsolidacji (Bernhard 2021) należy poświęcić więcej uwagi dynamicznemu zjawisku aktywizmu obywatelskiego skupiającemu się na wielu różnych celach i przejawiającemu się w rozmaitych formach i zastanowić się, jak ten potencjał można wykorzystać w działaniach na rzecz podnoszenia jakości procesu decyzyjnego w demokracji w oparciu o innowacje demokratyczne. Co więcej, chociaż w ujęciu ilościowym uczestnictwo w Polsce jest wciąż niskie w przypadku ogółu populacji i zależy od sposobu mierzenia, istotna jest gęstość relacji między aktorami, którzy w coraz większym stopniu angażują się w tworzenie koalicji wokół problemów, organizowanie sieci i negocjacje z elitami (McMahon, Niparko 2022). Można zakładać, że ponowne otwarcie przestrzeni publicznej dla aktorów społeczeństwa obywatelskiego wpłynie na kolejną ewolucję w jego obrębie i przyczyni się do dalszej aktywizacji grup, organizacji i ruchów, które stały się nieodłącznym elementem polskiego społeczeństwa i systemu demokratycznego. Badania jakościowe pokazują, że w społeczeństwie istnieje duży potencjał obywatelski, który łatwo zmobilizować (np. wsparcie uchodź-

ców z Ukrainy czy protesty organizowane przez kobiety podczas pandemii), trudniej natomiast przekuć w zinstytucjonalizowane formy działania. Dlatego też istotne będzie to, jak aktorzy społeczeństwa obywatelskiego – organizacje i ruchy – będą ten potencjał zagospodarowywać oraz jak dynamicznie będzie wzrastać indywidualna świadomość, że warto działać na rzecz wspólnych celów, potrzeb czy wartości.

Key Takeaways

1. Obywatele angażują się, gdy dotyczy to ważnych dla nich spraw lub wartości i gdy zostali do tego skutecznie zmobilizowani.
2. Formalne organizacje mogą zwiększyć swój potencjał do działania i osiągnięcia celów, gdy w większym stopniu zadbają o poparcie i zaangażowanie społeczne oraz zaistnieją w świadomości obywateli.
3. Dokonuje się zmiana postrzegania swojej roli i sprawczości przez obywateli, co w praktyce przekłada się na większy potencjał do aktywnego angażowania się w społeczeństwie i sferze publicznej.
4. Zwiększający się potencjał obywatelski stwarza podatny grunt do wprowadzania innowacji demokratycznych, w tym przede wszystkim nowych form uczestnictwa w demokratycznym podejmowaniu decyzji, szczególnie na poziomie lokalnym, a tym samym do wzmocnienia uczestniczącej kultury politycznej.
5. Aktywizm o charakterze spontanicznym może się przerodzić w bardziej zinstytucjonalizowane formy, gdy zaistnieją do tego odpowiednie warunki lub taka forma działania okaże się bardziej skuteczna.

Bibliografia

- Bernhard M. (2021). Democratic Backsliding in Poland and Hungary. *Slavic Review* 80(3):585–607.
- Dalton R.J. (2019). *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties*. Thousand Oaks: CQ Press.
- Diamond L. (1994). 'Rethinking Civil Society: Toward Democratic Consolidation'. *Journal of Democracy* 5(3).
- Ekiert G., Foa Roberto S. (2017). The Weakness of Postcommunist Civil Society Re-assessed. *European Journal of Political Research* 56(2): 419–439.
- Ekiert G., Kubik J. (1999). *Rebellious civil society: Popular protest and democratic consolidation in Poland, 1989–1993*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Gliński P. (2011). Twenty Years of Civil Society in Poland? *Polish Sociological Review* 175(3): 271–300.
- Gliński P., Lewenstein B., Siciński A. (red.) (2002). *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor*, Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN.

- Howard M. (2003). *The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Instytut Spraw Publicznych – ISP (2019). Debata: Powrót do korzeni? O zmianie warunków działania organizacji społecznych w Polsce, 9.12.2019 r.
- Jacobsson K., Korolczuk K. (2017). Introduction: Rethinking Polish civil society. W: Jacobsson K., Korolczuk E. (red.). *Civil society revisited. Lessons from Poland*. New York: Berghahn Books.
- Klon Jawor (2021). Fakty o NGO w Polsce. <https://fakty.ngo.pl/fakt/liczba-ngo-w-polsce>
- Kurczewski J., Kurczewska J. (2001). A self-governing society twenty years after: Democracy and the Third Sector in Poland. *Social Research*, 68(4): 937–976.
- Linz J., Stepan A. (1996) *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lang S. (2012). ‘The NGOization of Civil Society.’ W: *NGOs, Civil Society, and the Public Sphere*. Cambridge University Press: 60–96.
- McMahon P., Niparko L. (2022). Shrinking, Shifting, and Strengthening: The Dynamics and Diversity of Civic Activism in Poland. *East European Politics and Societies*, 36(4), 1355–1376.
- McMahon P., Pickering P., Pietrzyk-Reeves D. (2024). *Activism in Hard Times in Central and Eastern Europe: People Power*. Abingdon and New York: Routledge.
- Pietrzyk-Reeves D. (2008). ‘Weak Civic Engagement? Post-Communist Participation and Democratic Consolidation, *Polish Sociological Review* 1(161): 73–89.
- Pietrzyk-Reeves D., McMahon P. (red.) (2022). Special section: ‘Civic Activism Thirty Years After: The Changing Realities of Civil Society in Central and Eastern Europe’. *East European Politics and Societies* 36(4).
- Pietrzyk-Reeves D., Samonek A. (2023). ‘Measuring Civil Society: Lessons from Central and Eastern Europe’, *Communist and Post-Communist Studies* 56(1): 152–165.
- Pospieszna P., Pietrzyk-Reeves D. (2022). ‘Responses of Polish NGOs Engaged in Democracy Promotion to Shrinking Civic Space.’ *Cambridge Review of International Affairs*, 35(4): 523–544.
- Ślarzyński M. (2022). ‘Transformation of Civil Society in Poland under the United Right Government: From Compartmentalization to Political Division’. *Communist and Post-Communist Studies* 55(1): 131–154.
- Tocqueville A. (1996). *O demokracji w Ameryce*, przeł. B. Janicka i M. Król, Kraków: Znak.
- Youngs R. (2019). *Civic Activism Unleashed: New Hope or False Dawn for Democracy?* Oxford: Oxford University Press.

mgr Borys Martela

Instytut Rozwoju Miast i Regionów

borys.martela@gmail.com

ORCID: 0000-0003-2142-5342

Rozdział VII.

Stabilizacja czy marazm? Wpływ przepisów ustawowych na budżet obywatelski w Polsce

Abstrakt:

Rozdział podsumowuje doświadczenia związane z ramami prawnymi budżetu obywatelskiego (BO) w Polsce. Autor przedstawia skróconą historię rozwoju BO od jego wprowadzenia jako lokalnej innowacji w samorządach, przez jego uregulowanie, a na czasie normalizacji kończąc. Zastanawia się, co zostało z nadziei na to, że budżet obywatelski stanie się narzędziem demokratyzującym funkcjonowanie samorządu poprzez włączanie mieszkańców w dyskusję o sprawach lokalnych. Zauważa liczne błędy związane z obecną formułą i zastanawia się, z czego one wynikają. Szczególną uwagę poświęca roli przepisów krajowych dotyczących budżetu obywatelskiego, które zostały wprowadzone w 2018 r. w ustawach o samorządzie gminnym, powiatowym i województwa. Pomysł uregulowania prawnego BO od początku miał swoich przeciwników i zwolenników. Niemal od razu po ich wprowadzeniu pojawiła się też krytyka wprowadzonych rozwiązań oraz propozycje ich zmian. Autor przedstawia i analizuje różne postulaty płynące z samorządów oraz ze środowiska osób zajmujących się partycypacją obywatelską, do którego sam należy. Czy ich wprowadzenie może pchnąć budżet obywatelski na nowe tory?

Słowa klucze:

ustawa o samorządzie gminnym, samorząd terytorialny, demokracja lokalna, partycypacja obywatelska, decyzyjne

1. Wprowadzenie

W ciągu zaledwie kilkunastu lat Polska z kraju, w którym obywatele nie pyta się o wydatki publiczne, stała się światowym liderem pod względem liczby procesów budżetowania partycypacyjnego (BP). W świetle ostatniej edycji *World Atlas of Participatory Budgeting* w naszym kraju realizuje się najwięcej przedsięwzięć umożliwiających mieszkańcom podejmowanie decyzji o wydatkach publicznych (Dias i in. 2021: 190, 236–237).

Ten wynik jest zasługą powszechności dwóch procesów budżetowania: partycypacyjnego, tj. funduszy sołeckich występujących w ponad 1,5 tys. gmin (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji) oraz budżetu obywatelskiego (BO), który jest obecny przede wszystkim w miastach¹. Rozwój obu narzędzi następował w podobnym czasie, ale w ramach odmiennych uwarunkowań.

Wprowadzenie funduszu sołeckiego poprzedziło przyjęcie ram prawnych na szczeblu krajowym². W przypadku BO ramy prawne pojawiły się później oraz nie tyle zainicjowały nową formę partycypacji, ile stanowiły reakcję na już podejmowane działania. Ich wprowadzenie po kilku latach funkcjonowania BO w Polsce stworzyło szczególnego rodzaju napięcie, które występuje pomiędzy testowaniem a upowszechnieniem, oddolnością a odgórnością, kreatywnością a ograniczeniem, jak również obowiązkiem a dobrowolnością. To napięcie, cały czas zauważalne, stało się przyczyną licznych inicjatyw mających na celu zmianę przepisów prawa.

Rozdział ma dwa główne cele. Pierwszy polega na przedstawieniu wpływu wprowadzenia przepisów ustawowych na rozwój innowacji demokratycznej, za jaką uważa się BO (Sintomer i in. 2012). Drugim jest prezentacja propozycji zmian tych przepisów, które są zgłaszane przez przedstawicieli sektora samorządowego i obywatelskiego. Zwłaszcza temu drugiemu aspektowi poświęcono jak dotąd stosunkowo mało uwagi. Informacje na temat inicjatyw zmiany przepisów są rozproszone i nie były dotąd przedmiotem kompleksowych analiz. Rozdział uzupełnia więc istotną lukę w literaturze przedmiotu.

Propozycjom nowelizacji przepisów dotyczących BO warto się przyrzeć szczególnie w nowej sytuacji politycznej związanej z wynikiem wyborów parlamentarnych 15 października 2023 r. Stworzenie nowego rządu z udziałem – po raz pierwszy – ministrowi ds. społeczeństwa obywatelskiego rozbudziło nadzieje na zmiany i przełożyło się na zgłoszenie nowych propozycji zmian prawnych. Być może będą miały większą szansę wprowadzenia niż dotychczas.

¹ Z cyklicznych badań GUS wynika, że budżety obywatelskie organizuje ponad połowa gmin miejskich, co czwarta/piąta gmina miejsko-wiejska i tylko ok. 1,5% gmin wiejskich (Goś-Wójcicka i in. 2018: 8; Makowska-Belta i in. 2020: 14; Bank Danych Lokalnych GUS).

² Chodzi o ustawę z 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. z 2009 r. Nr 52, poz. 420 z późn. zm.) zastąpioną później przez ustawę z 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. z 2014 r. poz. 301 z późn. zm.).

Rozdział rozpoczyna się od przedstawienia historii rozwoju BO w Polsce. Następnie pokrótce opisano proces przyjęcia i brzmienie przepisów ustawowych oraz ich wpływu na sposób realizacji BO. Kolejna część poświęcona jest prezentacji i omówieniu kilku kompleksowych propozycji zmian aktualnych przepisów oraz ich uzasadnień. Autor artykułu był zaangażowany w dyskusje środowiskowe na ich temat i uczestniczył w przygotowaniu jednej z tych propozycji. Rozdział kończy się dyskusją i refleksją na temat możliwego wpływu zmian prawnych na model BO w Polsce.

2. Pierwsze próby i popularyzacja rozwiązań

Skala sukcesu BO w Polsce jest nieporównywalna z rozwojem żadnego innego narzędzia z zakresu partycypacji obywatelskiej. W ciągu zaledwie kilku lat rozwiązanie wprowadzone po raz pierwszy w Sopocie w 2011 r., upowszechniło się w kolejnych dziesiątkach, a potem setkach jednostek samorządów – przede wszystkim gmin, rzadziej powiatów i województw (Gość-Wójcicka i in. 2018: 8–9).

Popularność BO rosła bardzo szybko. W świetle danych GUS wydatki na BO na 2012 r. przewidziano jedynie w trzech gminach. Po roku było ich 16, po dwóch latach 92, a po trzech 171 (Centrum Badań i Edukacji Statystycznej GUS 2015: 43). W kolejnych latach budżetów nadal przybywało, ale – jak wynika z badań Instytutu Rozwoju Miast i Regionów (Pistelok, Martela 2019: 77) – mechanizm zaczął powoli wchodzić „w fazę stabilizacji i dojrzałości”. Badania przeprowadzone na populacji gmin miejskich i miejsko-wiejskich pozwoliły zidentyfikować 322 ośrodki, które na 2017 r. zaplanowały realizację projektów wybranych w ramach budżetu obywatelskiego. Od tego momentu ogólna liczba BO pozostała mniej więcej na zbliżonym poziomie³.

Upowszechnieniu budżetów i zwiększeniu ich liczby towarzyszyła coraz większa stagnacja metody decydowania przez mieszkańców o środkach publicznych. Pomijając nieliczne wyjątki i przykłady eksperymentów w kilku miastach⁴, większość samorządów podążyła bardzo podobną ścieżką. Polegała ona na realizacji procedury przebiegającej według czterech głównych etapów polegających na:

- 1) zgłaszaniu pomysłów przez mieszkańców i mieszkanki,
- 2) sprawdzeniu możliwości wykonania pomysłów i określeniu propozycji, spośród których będzie można dokonywać wyboru,

³ Kiedy po kilku latach GUS zaczął ponownie badać BO, to gmin organizujących ten mechanizm było niewiele więcej. Zgodnie z danymi w BDL GUS wydatki w ramach BO na 2020 r. przewidziało 339 gmin, na 2021 r. 302 gminy, a na 2022 r. 335 gmin. Łączna liczba gmin miejskich i miejsko-wiejskich wyniosła odpowiednio: 320, 280, 312. Pozostałe gminy były gminami wiejskimi.

⁴ Zobacz np. przykłady procedur w Dąbrowie Górniczej i Gorzowie Wielkopolskim (Sroka i in. 2022: 68–102).

- 3) wyborze pomysłów, które zostaną sfinansowane i wpisanie ich do budżetu całego miasta,
- 4) realizacji zadań (Martela 2013).

Powyższa procedura ugruntowała się w toku kolejnych wdrożeń. Przedstawiciele gmin organizujących BO po raz pierwszy w dużej mierze bazowali na zasadach opracowanych w innych jednostkach samorządu terytorialnego. Lokalne reguły BO były tylko nieznacznie modyfikowane, np. w odniesieniu do ograniczeń wiekowych uczestników, podziału kwot budżetu obywatelskiego na pule czy charakteru zadań, które można zgłaszać. Nie wpływało to na ogólny charakter procedury. Dość szybko okazało się więc, że BO opisywany często w Polsce jako innowacja społeczna, sam przestał być innowacyjny.

Niemal od samego początku zwracano uwagę, że powyższy model odbiegał od swojego brazylijskiego pierwowzoru (Kębłowski 2013; Martela 2013). Punktem odniesienia, było Porto Alegre, gdzie na przełomie lat 80. i 90. XX w. narodził się budżet partycypacyjny (Baiocchi 2003). Wypracowany tam proces decydowania wykraczał poza prosty mechanizm polegający na zgłoszeniu i wyborze projektu. Chodziło przede wszystkim o dyskusję na temat lokalnych potrzeb, wzmocnienie głosu grup wykluczonych i poprawę warunków życia w zapomnianych dotąd dzielnicach (Górski 2007: 64–103). Wprowadzenie budżetowania partycypacyjnego było połączone z szerszymi reformami fiskalnymi i administracyjnymi, które szły w poprzek istniejącej kultury politycznej opartej na zasadach klientelistycznych.

Niestety w procesie transferu instytucji do innych krajów doszło do zaniku aspektów związanych z tak szeroką demokratyzacją w duchu zasad sprawiedliwości społecznej (Ganuza, Baiocchi 2012). Dotyczy to również polskich miast, w których decyzje zapadają na ogół w głosowaniu nie poprzedzonym kolektywnym namysłem. Szersze dyskusje albo się nie odbywają, albo nie mają istotnego znaczenia (zob. omówienie literatury w: Brzeziński 2017: 137–138). Przełożyło się to na krytykę formułowaną pod parasolowym określeniem „plebiscytowości” (Sroka, Podgórska-Rykała 2021; Zawadzka-Pąk 2020).

Z początku można było mieć jeszcze nadzieję, że różne wady tego mechanizmu to pewnego rodzaju choroba dziecięca, którą uda się z czasem wyleczyć. Kolejne lata pokazały jednak, że w tym wypadku mieliśmy do czynienia z zależnością od ścieżki. Rozwiązania wprowadzone w pierwszych budżetach wytyczyły kierunek dalszego jego funkcjonowania. Chociaż już w pierwszych latach funkcjonowania BO przyniósł dowody na daleko idące ujednoczenie procedury (Sześciło 2018: 2), to wprowadzenie przepisów krajowych tylko ten stan utrwaliło (Zawadzka-Pąk 2020: 284).

3. Przepisy ustawowe i ich konsekwencje

Aż do 2018 r. gminy realizując budżety obywatelskie sięgały – najczęściej – po przepisy ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej: ustawa o samorządzie gminnym), zwłaszcza do art. 5a dotyczącego konsultacji społecznych (Piech, Pistelok 2020). Zdaniem M. Augustyniak i R. Marchaja (2021) w doktrynie stawiano „postulat *de lege ferenda* uregulowania podstawowych założeń działania tej formy demokracji bezpośredniej”. Był on związany przede wszystkim z wiążącym charakterem budżetu obywatelskiego.

Pomysł uregulowania BO na szczeblu ustawowym wzbudzał jednak też kontrowersje (Martela 2013). Dyskusje na ten temat przypominały debaty toczące się w innych krajach, w których – jak piszą Dias i inni – zderzają się stanowiska „apologetów” i „sceptyków” (Dias i in. 2021: 37–38). Pierwsi widzą w regulacjach szansę na zwiększenie legitymizacji i zapewnienie trwałości mechanizmowi bez względu na to, kto jest u władzy. Drudzy obawiają się nadmiernej kodyfikacji, ograniczenia kreatywności oraz organizacji procesów według najniższych możliwych standardów, które nie zapewniają realnej partycypacji i deliberacji.

Spór ten rozstrzygnął Sejm uchwalając ustawę z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 130 z późn. zm.). Powyższy akt wprowadził zmiany dotyczące m.in. obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, sporządzenia i organizacji dyskusji o stanie gminy oraz budżetu obywatelskiego (Sześciło 2018; Dąbrowska 2024). Konsekwencją jej przyjęcia było wprowadzenie przepisów o BO do wszystkich ustaw ustrojowych, tj. ustawy o samorządzie gminnym, powiatowym i województwa.

Ze względu na temat artykułu, a także znaczenie tych przepisów dla całego wywodu, warto w tym miejscu w całości przytoczyć w pełnym brzmieniu wersję z ustawy o samorządzie gminnym, którą sformułowano w art. 5a:

- „3. Szczególną formą konsultacji społecznych jest budżet obywatelski.
4. W ramach budżetu obywatelskiego mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu gminy. Zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego zostają uwzględnione w uchwale budżetowej gminy. Rada gminy w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego.
5. W gminach będących miastami na prawach powiatu utworzenie budżetu obywatelskiego jest obowiązkowe, z tym że wysokość budżetu obywatelskiego wynosi co najmniej 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu.

6. Środki wydatkowane w ramach budżetu obywatelskiego mogą być dzielone na pule obejmujące całość gminy i jej części w postaci jednostek pomocniczych lub grup jednostek pomocniczych.
7. Rada gminy określa w drodze uchwały wymagania, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego, w szczególności:
 - 1) wymogi formalne, jakim powinny odpowiadać zgłaszane projekty;
 - 2) wymaganą liczbę podpisów mieszkańców popierających projekt, przy czym nie może być ona większa niż 0,1% mieszkańców terenu objętego pulą budżetu obywatelskiego, w którym zgłaszany jest projekt;
 - 3) zasady oceny zgłoszonych projektów co do ich zgodności z prawem, wykonalności technicznej, spełniania przez nie wymogów formalnych oraz tryb odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania;
 - 4) zasady przeprowadzania głosowania, ustalania wyników i podawania ich do publicznej wiadomości, biorąc pod uwagę, że zasady przeprowadzania głosowania muszą zapewniać równość i bezpośredniość głosowania”.

Już w trakcie prac nad ustawą, zgłoszoną jako projekt poselski, strona samorządowa zarzucała jej autorom m.in. ograniczanie swobody i usztywnianie procedur, lekceważenie dotychczasowego dorobku BO, a także wprowadzanie niejasnych przepisów (Podgórska-Rykała 2019: 225–227; Zawadzka-Pąk 2019: 236).

Jednym z kluczowych problemów było też potraktowanie BO jako szczególnej formy konsultacji społecznych, co nie oddaje charakteru tego procesu. Proces budżetu obywatelskiego, inaczej niż typowe konsultacje społeczne, kończy się bowiem podjęciem wiążących decyzji. Władze jedynie je zatwierdzają, uchwalając budżet całej gminy. Wątpliwości związane z uregulowaniem BO w ramach art. 5a ustawy o samorządzie gminnym zgłaszano zarówno przed (Dębowska-Romanowska 2015: 310–311; Sześciło 2014: 3), jak i po przyjęciu przepisów ustawowych (Góraj 2023: 153; Jankowska 2023: 58).

Dodatkowo nowe przepisy sprawiały gminom liczne trudności interpretacyjne. Dotyczyły one np. zakresu zmian, jaki można wprowadzić w projektach wybranych przez mieszkańców i wpisanych do budżetu gminy (zob. Baranowska-Zajac 2020: 242; Ostrowska 2020: 205). Inną trudnością było określenie liczby podpisów pod wnioskiem składanym przez mieszkańców na terenach zamieszkałych przez mniej niż 1 tys. mieszkańców. Maksymalną liczbę podpisów określono na poziomie 0,1% populacji, co w tym przypadku oznaczałoby mniej niż 1 podpis.

Największe jednak utrudnienia dotyczyły sposobu podziału środków na pule. Po pierwsze przepisy wymusiły wyodrębnienie puli na zadania dotyczące całej gminy, po drugie zaś dodatkowy podział na części mógł odbywać się jedynie w oparciu o granice jednostek pomocniczych (lub ich grup). Te jednak

w części gmin nie występują, w innych zaś nie stanowiły podstawy do podziału kwot przed wejściem w życie ustawy. Wymusiło to w części gmin modyfikację sposobu organizacji BO w samorządach. A także było źródłem sporów z organami nadzoru (województami), stosującymi nowe przepisy w niejednolity sposób w różnych województwach (zob. Martela i in. 2022: 41–44).

Bez względu na powyższe trudności warto odnotować kilka pozytywnych efektów wprowadzenia przepisów. Określono w nich minimalną wysokość BO w miastach na prawach powiatu, które zostały zobligowane do wydzielenia tych kwot. Choć aż 63 spośród 66 podobnych ośrodków realizowało budżet obywatelski już w 2017 r., to w połowie z nich poziom finansowania był niższy niż wskazane 0,5% z ostatniego przyjętego sprawozdania (zob. Pistelok, Martela 2019: 84–85). Nowe przepisy bez wątpienia ujednoliciły poziom finansowania, skłaniając część miast ze zbyt niskimi budżetami do podniesienia kwot przeznaczanych na BO (Kociuba, Bielecka 2021: 92–93, 102).

Do zalet rozwiązań można zaliczyć również przymus związany z wprowadzeniem procedury odwoławczej, która nie była wcześniej powszechna⁵, a także ośmielenie samorządów, które bez jasnej podstawy prawnej nie chciały organizować BO.

4. Inicjatywy na rzecz zmiany ustawy

Do przepisów ustawowych dotyczących BO zgłoszono co najmniej kilkanaście propozycji⁶ ich modyfikacji o zróżnicowanym zakresie (tabela 1.). Proponowano zarówno zmiany punktowe, gruntowne, jak i czasowe (związane z organizacją BO w czasach pandemii i pełnoskalowej wojny w Ukrainie).

Tabela 1. Propozycje zmian przepisów dotyczących budżetu obywatelskiego

Okres	Opis inicjatywy	Zmiana	Wdrożenie
Luty 2018	Przedstawiciele miast i trzeciego sektora wypracowują projekt zmian przepisów dot. BO poparty w marcu przez Związek Miast Polskich (Związek Miast Polskich 2018), a w czerwcu przez osoby uczestniczące w 5. Forum Praktyków Partycypacji we Wrocławiu (Apel w sprawie BP/BO 2018)	Gruntowna	Nie

⁵ Przykładowo, przed wejściem przepisów ustawowych, procedura taka była obecna jedynie w połowie miast wojewódzkich (Kociuba, Bielecka 2021: 93).

⁶ Mowa jest tylko o propozycjach zmian wystosowanych przez parlamentarzystów, korporacje samorządowe oraz środowiska obywatelskie. Gdyby doliczyć do tego pomysły pojedynczych akademików (np. Sześciło 2014; Górąj 2023), lista musiałaby być dłuższa.

Okres	Opis inicjatywy	Zmiana	Wdrożenie
Czerwiec 2019	Najwyższa Izba Kontroli publikuje raport o funkcjonowaniu budżetu partycypacyjnego, w którym zaleca zmiany przepisów w zakresie dotyczącym podziału środków w BO na pule, doprecyzowania wieku osób biorących udział w procedurze i możliwości rezygnacji z podpisów pod wnioskiem (Najwyższa Izba Kontroli 2019: 19)	Punktowa	Nie
Styczeń 2019	Posłowie Kukiz'15 prezentują projekt zmian przepisów dot. BO umożliwiających podział środków w BO na pule dotyczące części gminy określone uchwałą rady gminy	Punktowa	Nie
Lipiec 2019	Sejm przyjmuje ustawę 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami. Artykuł 42 ustawy nowelizuje art. 5a ust. 7 pkt ustawy o samorządzie gminnym – projekty w gminnych budżetach obywatelskich powinny w miarę możliwości uwzględniać zasady uniwersalnego projektowania	Punktowa	Tak
Kwiecień 2020	Przedstawiciele 20 miast prezentują nową propozycję zmian przepisów sformułowanych po spotkaniu zorganizowanym przez Fundację Stocznia i Piotra Drygałę z Urzędu Miasta w Dąbrowie Górniczej (Nowa propozycja zmian w przepisach o budżecie obywatelskim 2020)	Gruntowna	Nie
Maj 2020	Związek Miast Polskich lobbuje za możliwością zawieszenia realizacji projektów wybranych z BO i zawieszenia edycji na 2021 r. (Związek Miast Polskich 2020)	Czasowa	Nie
Marzec 2022	Sejm przyjmuje ustawę z 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 583). Artykuł 112 dopuszcza czasowe zawieszenie realizacji projektów wybranych do realizacji na 2022 r., zawieszenie edycji BO na 2023 r. oraz nieprzeprowadzenie BO na 2024 r.	Czasowa	Tak
Kwiecień 2022	Sejm przyjmuje ustawę z 28 kwietnia 2022 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1005). Zmieniają się zasady podziału środków w BO – dopuszcza się ich podział na dowolne pule terytorialne i/lub kwotowe	Punktowa	Tak

Okres	Opis inicjatywy	Zmiana	Wdrożenie
Czerwiec 2022	Konsultacje publiczne związane z wprowadzeniem w ramach BO zielonych pul	Punktowa	Nie
Maj 2023	Związek Miast Polskich i Unia Metropolii Polskich zgłaszają pakiet propozycji zmian. Pakiet zawiera propozycje zmian opracowane przez miasta w lutym 2020 (Związek Miast Polskich 2023)		Nie
Luty 2024	Stowarzyszenie Polska 2050 występuje z propozycją wprowadzenia obowiązku organizacji BO we wszystkich gminach miejskich i miejsko-wiejskich	Punktowa	Nie
Marzec 2024	Dyskusja o kolejnej propozycji zmian na 11. Forum Praktyków Partycypacji w Krakowie („Piątka z plusem dla budżetu obywatelskiego”... 2024)	Gruntowna	Nie
Maj 2024	Ogłoszenie propozycji zmian przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej (2024)	Gruntowna	Nie

Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów cytowanych w tabeli.

W okresie przygotowywania tekstu wprowadzono dwie zmiany punktowe i jedną czasową. W lipcu 2019 r. Sejm wprowadził wymóg stosowania zasad uniwersalnego projektowania w projektach z budżetu obywatelskiego. Nowe przepisy, przyjęte z inicjatywy rządu, miały na celu poprawę dostępności podmiotów publicznych dla osób ze szczególnymi potrzebami. Z niewiadomych względów wprowadzono ją jedynie w ustawie o samorządzie gminnym, pomijając przepisy zawarte również w art. 3d ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 107) oraz art. 10a ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 566).

Druga zmiana miała charakter czasowy i została wprowadzona na mocy ustawy w związku z wybuchem wojny w Ukrainie. Sejm dopuścił czasową możliwość zawieszenia procedury BO w miastach na prawach powiatu. Z możliwości tej ostatecznie skorzystało 6 z 66 tych ośrodków (Martela i in., 2023: 10–12).

Trzecia zmiana z kwietnia 2022 r. miała charakter punktowy i umożliwiła dzielenie kwot w BO na dowolne pule rejonowe oraz kwotowe. Choć podobne propozycje zgłaszano już wcześniej, to impulsem do tej modyfikacji okazała się petycja radnego z Piekar Śląskich, Macieja Czempieła, którą Sejm rozpatrzył pozytywnie (Serwis Samorządowy PAP, 2022).

5. Propozycje gruntownych zmian w ustawie

Biorąc pod uwagę cel artykułu, szczególną uwagę należy poświęcić gruntownym propozycjom zmian w przepisach BO. Większość z nich została opracowana z udziałem środowiska współpracujących ze sobą ekspertów z sektora obywatelskiego i samorządowego, którzy są skupieni wokół Forum Praktyków Partycypacji (FPP)⁷. Ta coroczna konferencja organizowana przez Fundację Stocznia od 2014 r. jest okazją do spotkań, wymiany doświadczeń i współpracy międzysektorowej. Sprzyja to wypracowaniu wspólnych stanowisk, a także ich późniejszemu nagłaśnianiu przez korporacje samorządowe. Warto przyjrzeć się, jak te propozycje zmieniały się w czasie.

Pierwsza z omawianych propozycji zmian przepisów z 2018 r. – wsparta zarówno przez ZMP, jak i uczestników 5. FPP – zakładała wprowadzenie poprawek do każdego z ustępu 3–7 w art. 5a ustawy o samorządzie gminnym oraz analogiczne zmiany w dwóch pozostałych ustawach ustrojowych (Apel w sprawie BP/BO 2018).

W stanowisku skierowanym do Prezydenta RP, rządu i parlamentarzystów, zaapelowano o zamienne stosowanie określeń „obywatelski” i „partycypacyjny”, jak również o dopuszczenie podziału środków w budżecie obywatelskim na dowolne pule obszarowe. Zaproponowano, by tryb i zasady BO były określane na drodze uchwały przez radę gminy, podobnie jak ma to miejsce w przypadku konsultacji społecznych. Projekt zostawiał samorządowi pełną dowolność, jeśli chodzi o zakres spraw poruszonych w ramach tych regulacji.

Propozycja zakładała również odejście od głosowania jako jedynej formy wyboru projektów przez mieszkańców. Projekt podtrzymywał zasadę, że to mieszkańcy decydują co roku o wydatkach gminy. Sposób podejmowania tej decyzji miał być jednak określony w uchwale rady gminy. Jak można przeczytać w uzasadnieniu do tych zmian: „Usankcjonowanie bezpośredniego głosowania jako jedynej metody udziału w tym szczególnym procesie konsultacji sprawi, że utrwalony zostanie model plebiscytowy całego procesu (który jest coraz częściej krytykowany przez niektóre samorządy), a niemożliwe staną się inne, innowacyjne procedury decydowania o wydatkach w ramach budżetu obywatelskiego, np. w modelu deliberacyjnym, zorientowanym na wypracowywanie przez samych mieszkańców konsensusu” (Apel w sprawie BP/BO 2018).

Kolejne lata przyniosły ewolucję tego stanowiska. Propozycja sformułowana po spotkaniu przedstawicieli samorządów i trzeciego sektora, które zorganizowano w lutym 2020 r., zakładała wykreślenie w art. 5a, ust. 3–7 ustawy o samorządzie gminnym. W ich miejsce zaproponowano nowy art. 5d. w brzmieniu:

⁷ <https://partycypacjaobywatelska.pl/forum/>

- „1. Gmina podejmuje działania na rzecz wspierania i upowszechniania aktywności obywatelskiej oraz wzmacniania udziału mieszkańców we współdecydowaniu o rozwoju gminy.
2. Rada gminy może utworzyć budżet obywatelski.
3. Zasady i tryb funkcjonowania budżetu obywatelskiego, w szczególności zasady zgłaszania pomysłów, oceny zgłoszonych pomysłów, odwołania od negatywnego wyniku oceny zgłoszonych pomysłów oraz sposobu wyboru pomysłów do realizacji, określa uchwała rady gminy wypracowana w procesie konsultacji z mieszkańcami gminy, o których mowa w art. 5a ust. 1.”
(Nowa propozycja zmian w przepisach o budżecie obywatelskim 2020)

Druga propozycja zakładała dalej idące zmiany niż pierwsza. Zaproponowane przepisy wyciągały BO spod parasola ogólnych przepisów o konsultacjach społecznych i potraktowanie go jako narzędzia mającego na celu wzrost uczestnictwa obywateli w życiu gminy oraz uspołecznienie decyzji o jej rozwoju.

Sposób organizacji BO pozostawiono radzie gminy, która miała podjąć w tej sprawie uchwałę po przeprowadzeniu konsultacji społecznych. Inaczej niż w pierwszej omawianej propozycji, wskazano kilka punktów, które powinny zostać obowiązkowo uregulowane. Zakres uchwały był jednak na tyle ogólny, że dopuszczał realizację BO według różnych modeli.

Przedstawiony projekt usuwał również obowiązek organizacji BO w miastach na prawach powiatu. Propozycja ta, sformułowana w czasie pandemii COVID-19, została uzasadniona chęcią pozostawienia samorządom stworzenia warunków „umożliwiających władzom samorządowym samodzielne podjęcie odpowiedzialnych decyzji o kontynuacji procesów budżetu obywatelskiego w roku 2020, na miarę lokalnych możliwości” (Nowa propozycja zmian w przepisach o budżecie obywatelskim 2020). Z tego pomysłu wycofano się po kilku latach.

Widać to po kolejnym projekcie zmian środowiska skupionego wokół FPP, które zostało przekazane ministrze ds. społeczeństwa obywatelskiego, Agnieszce Buczyńskiej, a potem zaprezentowane podczas ostatniej edycji Forum w Krakowie, w marcu 2024 r. (Piątka z plusem dla budżetu... 2024)⁸. Zaprezentowano na nim pięć głównych założeń zmian w budżecie, które – po ich przedyskutowaniu w szerszym gronie interesariuszy – miały wytyczać kierunek zmian w przepisach dotyczących BO. Tezy te brzmiały następująco:

1. Przepisy dotyczące budżetu obywatelskiego wymagają zmian dostosowujących je do potrzeb i oczekiwań mieszkańców i mieszkanek oraz przedstawicieli i przedstawicielek administracji samorządowej.
2. Budżetu obywatelskiego nie można traktować jako „szczególnej formy konsultacji społecznych”.

⁸ Autor artykułu uczestniczył w przygotowaniu tej propozycji. Skład grupy roboczej to: Sylwia Beblej, Piotr Choroś, Piotr Drygała, Michał Guć, Przemysław Leszyński, Borys Martela, Justyna Piwko, Ewa Stokłuska, Magdalena Warmowska, Sebastian Wolszczak, Krzysztof Ziental.

3. Nowe przepisy ustawowe dotyczące budżetu obywatelskiego powinny mieć charakter ramowy i pozostawiać samorządom dużą swobodę w kształtowaniu lokalnych regulacji.
4. Budżet obywatelski powinien być zdefiniowany na gruncie ustawy jako kwota (określona część budżetu gminy), o wydatkowaniu której mieszkańcy i mieszkanki decydują bezpośrednio w procedurze, której zasady określa uchwała rady gminy.
5. Budżet obywatelski w miastach na prawach powiatu powinien pozostać obowiązkowy – *zwłaszcza po zmianie przepisów na bardziej ramowe* (Piątka z plusem dla budżetu obywatelskiego... 2024).

W propozycji trzeciej BO ujęto nie jako proces decydowania przez mieszkańców, ale jako wydzieloną kwotę, o której wypowiedają się mieszkańcy. Taka definicja do pewnego stopnia przypomina rozwiązanie zastosowane w ustawie z 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. z 2014 r. poz. 301 z późn. zm.), której art. 1. brzmi: „Ustawa reguluje zasady tworzenia funduszu sołeckiego, zwanego dalej „funduszem” oraz zasady zwrotu części wydatków wykonanych w ramach funduszu”. Choć oczywiste jest, że w ramach procesu budżetowania partycypacyjnego chodzi również o wzmocnienie aktywności obywatelskiej, stymulację współpracy czy zwiększenie zaufania pomiędzy obywatelami a władzą, to w centrum tego procesu są jednak pieniądze i podejmowane w odniesieniu do nich decyzje.

Pozostałe tezy – rozwinięte w pełnej wersji dokumentu – w dużej mierze konsumują dotychczasowe dyskusje, podkreślając zarówno nieadekwatny sposób sformułowania obecnych przepisów, konieczność ich zmian w celu zapewnienia jak największej swobody samorządom, jak i potrzebę oddzielenia tych przepisów od przepisów dotyczących konsultacji społecznych.

Zaproponowane rozwiązania umożliwiłyby dużą swobodą samorządów dotyczącą m.in. podziału kwoty BO na pule i zasad wyboru projektów. W gestii rad gmin pozostawiono decyzję o dopuszczeniu do realizacji projektów, których nie da się wykonać w rok, jak również wprowadzenia ograniczeń wiekowych uczestników. Za korzystny uznano jednak obowiązek realizacji BO przez miasta na prawach powiatu i przeznaczenie na niego zbliżonych kwot co obecnie. Autorzy apelu w sprawie zmian przepisów napisali, że: „Wprowadzenie tej formy współdecydowania w największych samorządach uznajemy za duże osiągnięcie i ważny mechanizm kształtowania nawyku powszechnego uczestnictwa w życiu wspólnot samorządowych. Chcielibyśmy zachować gwarancję dalszej realizacji budżetu obywatelskiego” (Piątka z plusem dla budżetu obywatelskiego... 2024).

Powyższe propozycje zostały pozytywnie odebrane w trakcie dyskusji na poświęconej im sesji podczas FPP w Krakowie⁹. Większość osób biorących

⁹ Rekonstrukcja uwag na podstawie materiałów własnych autora zgromadzonych w trakcie sesji.

udział w rozmowie akceptowała zarówno zaproponowaną definicję, jak i postulat zmiany przepisów na bardziej ramowe i pozostawiające samorządom lokalnym możliwość kształtowania procedury ustalania BO zgodnie z lokalnym kontekstem i potrzebami. Pojawiały się jednak wątpliwości, czy przepisy ustawowe nie powinny gwarantować minimalnych standardów związanych z jakością procesów. Kwestią do dalszej dyskusji na kolejnych etapach prac jest wprowadzenie obowiązkowości procedury. W tej sprawie ścierają się różne argumenty, zarówno za pełną dobrowolnością, utrzymaniem obowiązku BO jedynie w grupie miast na prawach powiatu, jak i za jego rozszerzeniem na inne gminy.

Niezależnie od wysiłków FPP, na przełomie maja i czerwca 2024 r. ze swoim projektem wystąpiła Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej (FRDL). Chociaż zaprezentowany projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia partycypacji obywatelskiej w wykonywaniu zadań publicznych charakteryzował się szerokim zakresem tematycznym, to jeden z artykułów dotyczy jednak samego budżetu obywatelskiego. Propozycja ta – podobnie jak w przypadku też FPP – zakłada oddzielenie przepisów BO od konsultacji społecznych. Postulowano wykreślenie dotychczasowych przepisów BO oraz dodanie w ustawie o samorządzie gminnym nowego artykułu 51a w rozdziale 6 poświęconym gminnej gospodarce finansowej (Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej 2024).

Podobnie jak w przypadku ostatnich też przedstawionych na Forum, także i w propozycji FRDL budżet obywatelski zdefiniowano jako wydatki na zadania, o których realizacji decydują mieszkańcy. Zaproponowano jednak, by wydzielenie takich wydatków było opcjonalne we wszystkich gminach, a więc także w miastach na prawach powiatu. Propozycja FRDL utrzymuje istniejące obecnie rozwiązania, które zakazują radzie gminy wprowadzania istotnych zmian w zadaniach wybranych do realizacji, jak również aktualne zasady podziału kwoty BO na pule. Podobnie jak to ma miejsce obecnie, w propozycji zakłada się, że zasady organizacji procesu określi rada gminy. Sprawy do rozstrzygnięcia zostały jednak opisane bardziej ramowo niż ma to miejsce w obowiązującej ustawie, co umożliwi realizację procesów zbliżonych do tych obecnie, jak i wariantów bardziej deliberacyjnych.

Wnioski

Analiza propozycji zmian przepisów o BO pokazuje, że w ciągu kilku lat przedstawiciele samorządów i sektora obywatelskiego konsekwentnie opowiadają się za zmianami, które mają na celu uelastycznienie istniejących rozwiązań prawnych.

Bez wątplenia obowiązujące prawo warto zmienić z co najmniej kilku względów. Po pierwsze, aktualne przepisy wzbudzają bardzo duże wątpliwości,

a powiązanie BO z konsultacjami nie przystaje do charakteru tej praktyki. Po drugie, przepisy te są miejscami niejasne, trudne do interpretacji i stosowane w niekonsekwentny sposób w różnych rejonach kraju. Po trzecie, nawet jeśli wprowadzenie zmian nie zwiększy istotnie liczby samorządów realizujących BO w wariantcie bardziej deliberacyjnym, to przynajmniej otworzy drogę dla tych nielicznych chętnych, które są w stanie podjąć się podobnych wyzwań.

Trudno oczekiwać od przepisów prawa czegoś poza stworzeniem rozsądnych ram prawnych umożliwiających realizację procesów bardziej i mniej progresywnych, pozwalających samorządom na wybór modelu BO adekwatnego do możliwości działania, aspiracji i potrzeb. W niektórych przypadkach procesy te mogą przypominać procesy toczące się już obecnie, a więc polegające na zgłaszaniu projektów i wyborze ich w głosowaniu. W innych mogą być dużo bardziej złożone i oparte na dyskusjach i deliberacji.

Oczywistą konsekwencją powyższego podejścia będzie duże zróżnicowanie różnych modeli BO, a także trudność polegająca na zapewnieniu pewnych minimalnych standardów tych procesów. Obecnie mamy inną sytuację. Ujednolicony charakter procedur w różnych grupach umożliwi wprowadzenie ograniczeń związanych np. z maksymalną liczbą podpisów pod wnioskiem czy też wymogów organizacji powszechnego głosowania. Tego typu zapisy nie będą miały dużego sensu w odniesieniu do procedury, w której projekty wymyśla się i wybiera na spotkaniach i których ostateczny kształt jest wypracowywany w trakcie rozciągniętych w czasie rozmów i negocjacji.

Postulowana duża swoboda ram budżetów obywatelskich może być postrzegana zarówno jako zaleta, jak i wada. Już obecne rozwiązania ustawowe, które przez wielu są oceniane jako nadmiernie krępujące, bywają też czasem krytykowane za ich nadmierną elastyczność.

Analizując przepisy z 2018 r. W. Baranowska-Zajac (2020: 251–252) doszła do wniosku, że ich niejasność i możliwość kształtowania regulaminów w każdej gminie może prowadzić do tworzenia bardzo restrykcyjnych zasad, faktycznie utrudniających aktywność obywateli.

Tego typu obawy, opierające się na wizji aparatu samorządowego wręcz niechętnie nastawionego do mieszkańców, są raczej przesadzone i nie znajdują potwierdzenia w obserwacji większości jednostek samorządu terytorialnego. Można jednak założyć, że jeśli do takich sytuacji dochodzi, to są one raczej marginalne. Trudno też sobie wyobrazić regulacje, które by to zmieniły. Do dialogu i współpracy można z całą pewnością zachęcać, ale nie tak łatwo zmusić. Zgodzić się należy z W. Kęłowskiem, który pisze, że jakość BO „zależy przede wszystkim od silnej woli politycznej i mobilizacji społecznej, które mają decydujący wpływ na zasady przeprowadzania budżetów partycypacyjnych” (Kęłowski 2013b).

Brak minimalnych standardów w propozycjach zmian przepisów BO jest więc ryzykiem, które należałoby zaakceptować. Po pierwsze dlatego, że ist-

niejące zapisy i tak nie były w stanie zapewnić wszędzie tej samej jakości. Po drugie, dlatego że zróżnicowanie praktyk i rezultatów jest nieuniknione. Skoro występuje w odniesieniu do sposobu działań lokalnej administracji czy jakości dyskusji w radzie miejskiej, to nie ma powodu, by nie miało to również dotyczyć zaangażowania obywatelskiego mieszkańców. Pojawiający się w międzyczasie liderzy zmian mogą zaś stanowić wzór do naśladowania przez innych. Warto więc pozwolić różnym praktykom rozwijać się w sposób jak najbardziej organiczny.

Wprowadzenie zmian ustawowych nie zaburzy stabilizacji w BO, z którą przez ostatnie lata mieliśmy do czynienia. Pozwoli jednak na to, by skończyć z marazmem dotyczącym metody, który był powszechnie diagnozowany w literaturze. Rolą władz krajowych i działań w ramach krajowej polityki miejskiej powinno być wspieranie lokalnych społeczności przez różnego rodzaju narzędzia wsparcia finansowego i pozafinansowego, które miałyby na celu zwiększenie potencjału, aspiracji i woli działania z mieszkańcami, a także wzmocnienie lokalnych społeczności. Takie działania wymagają jednak bardzo dużo czasu i nie da się ich zadekretować odgórnie. Dobrze by jednak było, aby Sejm – inaczej niż to było dotychczas – myśląc o rozwoju różnych narzędzi – uwzględniał również rozwiązania mobilizujące i zachęcające do nich, a nie tylko do tego zobowiązujące. Nawet jeśli ze względu na wielkość populacji miejskich nie jest możliwe powtórzenie rozwiązań polegających na refundacji części wydatków (jak ma to miejsce w przypadku funduszu sołeckiego), to być może warto byłoby wprowadzić inne rozwiązanie, np. polegające na zwiększeniu udziału gminy w podatku PIT w przypadku oddania pod decyzję mieszkańców większego odsetka wydatków. Takie rozwiązanie mogłoby zachęcić gminy do zwiększania skali społecznego współdecydowania, jednocześnie zwiększając wpływ mieszkańców na przeznaczenie środków pochodzących z ich podatków.

Key Takeaways

1. Aż do 2018 r. BO rozwijał się jako oddolna inicjatywa samorządów organizowana najczęściej na podstawie ogólnych przepisów o konsultacjach samorządowych.
2. Przyjęta przez Sejm ustawa z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 130 z późn. zm.) wprowadziła przepisy o BO do wszystkich ustaw ustrojowych, tj. o samorządzie gminnym, powiatowym i województwa.
3. Wprowadzone przepisy ugruntowały model BO polegający na zgłaszaniu i wybieraniu projektów przez mieszkańców. Wątpliwości natury prawnej wzbudziło potraktowanie BO jako wiążących konsultacji. Dodatkowe trudności interpretacyjne, jak również nowe wymogi (związane złasz-

cza z podziałem środków na pule) utrudniły realizację BO w sposób, do którego przyzwyczaili się mieszkańcy.

4. W ciągu kilku lat do przepisów o BO zgłaszano zmiany punktowe, gruntowne i czasowe. Większość z nich nie została wprowadzona w życie.
5. Nie ustają wysiłki przedstawicieli samorządów i sektora obywatelskiego na rzecz tego stanu rzeczy i wprowadzenia bardziej ramowych przepisów o BO, które umożliwiłyby realizację również procesów decydowania o środkach publicznych, które opierałyby się na dyskusji pomiędzy mieszkańcami.
6. Chociaż sama zmiana przepisów nie wystarczy do reformy BO, to jest niezbędna do uwolnienia potencjału innowacyjnego, który jest związany z podobnymi procesami.

Bibliografia

Literatura

- Apel w sprawie BP/BO (2018). <https://partycypacjaobywatelska.pl/forum-2018/apel-w-sprawie-budzetow-partycypacyjnychobywatelskich/>
- Augustyniak M., Marchaj R. (2021). Komentarz do art. 5a ustawy o samorządzie gminnym. W: B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*. Wolters Kluwer Polska. <https://sip.lex.pl>
- Baiocchi G. (2003). Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory. W: A. Fung, E. Olin Wright (red.), *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, 45–76. Verso Press.
- Bank Danych Lokalnych GUS, <https://bdl.stat.gov.pl/>
- Baranowska-Zajac W. (2020). Budżet obywatelski, obowiązek sporządzania i utrwalania pisemnego wykazu głosowań radnych oraz obowiązek transmitowania i utrwalania obrad organów stanowiących i kontrolnych jako przejawy zwiększenia udziału członków wspólnot samorządowych w procesie funkcjonowania i kontrolowania organów samorządu terytorialnego. *Przegląd Prawa i Administracji*, CXXII, 239–253.
- Brzeziński K. (2017). Budżet (nie)obywatelski? – Analiza czterech edycji łódzkiego budżetu obywatelskiego. *Pedagogika Społeczna*, 3(65), 135–155. <http://pedagogika-spoleczna.com/wp-content/uploads/2018/01/PS32017135-155.pdf>
- Centrum Badań i Edukacji Statystycznej GUS (2015). *Pozyskanie nowych wskaźników dotyczących realizacji usług publicznych z zakresu partycypacji społecznej. Raport końcowy*. Główny Urząd Statystyczny. https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/en/defaultaktualnosci/3681/3/1/1/pozyskanie_nowych_wskaźnikow_dotyczacych_realizacji_uslug_publicznych_z_zakresu_partycypacji_spolecznej.pdf
- Dąbrowska A. (2024). Narzędzia partycypacji lokalnej w Polsce w 2023 r. Fundacja im. S. Batorego. https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2024/04/A.Dabrowska_Narzedzia.partycypacji.lokalnej.w.Polsce.w.2023.rok_raport.pdf

- Dębowska-Romanowska T. (2015). Budżet obywatelski jako instytucja prawa samorządowego. *Przedsiębiorczość i zarządzanie*, (16 3(3)), 303–312.
- Dias N., Enriquez S., Cardita R., Júlio S., Serrano T. (org.) (2021). *Participatory Budgeting World Atlas 2020–2021*. Epopeia and Oficina.
- Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej (2024, 15 maja). Projekt ustawy o zwiększeniu udziału obywateli w kształtowaniu polityk publicznych – zapraszamy do konsultacji. <https://frdl.org.pl/aktualnosci/projekt-ustawy-o-zwiekszeniu-udzialu-obywateli-w-kszaltowaniu-polityk-publicznych-zapraszamy-do-konsultacji>
- Ganuz E., Baiocchi G. (2012). The Power of Ambiguity: How Participatory Budgeting Travels the Globe. *Journal of Public Deliberation*, 8. DOI: <https://doi.org/10.16997/jdd.142>
- Goś-Wójcicka K., Makowska-Belta E., Sobik P. (2018). *Działalność jednostek samorządu terytorialnego związana z rozwojem ekonomii społecznej i realizacja budżetów obywatelskich w 2017 r.* Główny Urząd Statystyczny. https://bip.stat.gov.pl/download/gfx/bip/pl/defaultaktualnosci/1523/1/4/1/dzialalnosc_jst_zwiazana_z_rozwojem_ekonomii_spolecznej.pdf
- Góraj J. (2023). Problemy konstrukcji prawnej budżetu obywatelskiego. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, 5(151), 151–163. <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.05.11>
- Górski R. (2007). *Bez państwa. Demokracja uczestnicząca w działaniu*. Korporacja Ha!art. http://otworzksiazke.pl/images/ksiazki/bez_panstwa/bez_panstwa.pdf
- Jankowska K. (2023). Instytucjonalizacja budżetu obywatelskiego na szczeblu gminnym – ocena unormowań ustawowych. *Zeszyt Prawniczy UAM*, 13, 55–66. DOI: <https://doi.org/10.14746/zpuam.2023.13.5>
- Kęłbowski W. (2013a). *Budżet obywatelski. Krótka instrukcja obsługi*. Instytut Obywatelski. <https://instytutobywatelski.pl/analizy/168-budzet-partycypacyjny-krotka-instrukcja-obslugi>
- Kęłbowski W. (2013b, 19 lutego). Ustawa nie poprawi jakości budżetu. <https://publicystyka.ngo.pl/ustawa-nie-poprawi-jakosci-budzetu>
- Kociuba D., Bielecka M. (2021). Wpływ zmiany ustawy o samorządzie gminnym na implementację budżetów obywatelskich w miastach wojewódzkich Polski. *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1(83)/2021, 84–111. <https://doi.org/10.7366/1509499518305>
- Makowska-Belta E., Sobik P., Goś-Wójcicka K. (2020). *Działalność jednostek samorządu terytorialnego związana z rozwojem ekonomii społecznej i realizacja budżetów obywatelskich w 2019 r.* Główny Urząd Statystyczny. https://bip.stat.gov.pl/download/gfx/bip/pl/defaultaktualnosci/1523/1/5/1/dzialalnosc_jst_zwiazana_z_rozwojem_ekonomii_spolecznej_w_2019r.pdf
- Martela B. (2013). Budżet partycypacyjny w Polsce – wdrożenie i perspektywy. *Władza sądzienia*, 2, 23–33. <https://wladzasadzenia.pl/2013/2/budzet-partycypacyjny-w-polsce-wdrozenie-i-perspektywy.pdf>
- Martela B., Janik L., Bubak G. (2022). *Barometr budżetu obywatelskiego. Edycja 2021*. Instytut Rozwoju Miast i Regionów. <https://obserwatorium.miasta.pl/barometr-budzetu-obywatelskiego-edycja-2021/>
- Martela B., Janik L., Mróz K. (2023). *Barometr budżetu obywatelskiego. Edycja 2022*. Instytut Rozwoju Miast i Regionów. <https://doi.org/10.51733/opm.2023.16>

- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (bez daty). Fundusz sołecki. <https://www.gov.pl/web/mswia/fundusz-solecki>
- MP (2019, 24 stycznia). Elastyczne budżety. Projekt Kukiz 15: gminy dowolnie podziela terytorium na potrzeby budżetu obywatelskiego. *Serwis Samorządowy PAP*. <https://samorząd.pap.pl/kategoria/finanse/elastyczne-budzety-projekt-kukiz-15-gminy-dowolnie-podziela-terytorium-na>
- Najwyższa Izba Kontroli (2019). *Funkcjonowanie budżetów partycypacyjnych (obywatelskich). Informacja o wynikach kontroli*. <https://www.nik.gov.pl/plik/id,21186,vp,23818.pdf>
- Nowa propozycja zmian w przepisach o budżecie obywatelskim (2020, 14 kwietnia). <https://partycypacjaobywatelska.pl/nowa-propozycja-zmian-w-przepisach-o-budzecie-obywatelskim/>
- Ostrowska A. (2020). Planowanie i dokonywanie wydatków publicznych w ramach budżetu obywatelskiego – uwagi *de lege lata*. *Krytyka Prawa*, 12(3), 196–213. DOI: <https://doi.org/10.7206/kp.2080-1084.403>
- „Piątka z plusem dla budżetu obywatelskiego”, czyli zmieńmy w końcu te przepisy (2024). <https://partycypacjaobywatelska.pl/forum/piatka-z-plusem-dla-budzetu-obywatelskiego-czyli-zmienmy-w-koncu-te-przepisy/>
- Piech K., Pistelok P. (2020). Podstawy prawne budżetu obywatelskiego w Polsce w przededniu zmian w ustawie o samorządzie gminnym. *Urban Development Issues*, 68(1), 15–26. <https://doi.org/10.51733/udi.2020.68.02>
- Pistelok P. (2019). Dąbrowski Budżet Partycypacyjny 2.0. W: P. Pistelok, B. Martela (red.), *Partycypacja publiczna. Raport o stanie polskich miast*. Instytut Rozwoju Miast i Regionów.
- Pistelok P., Martela B. (2019). Budżet obywatelski. W: P. Pistelok, B. Martela (red.), *Partycypacja publiczna. Raport o stanie polskich miast*, 75–88. Instytut Rozwoju Miast i Regionów.
- Podgórska-Rykała J. (2019). Budżet obywatelski a budżet partycypacyjny. Dwa rozwiązania dla jednego miasta w konsekwencji nowelizacji prawa samorządowego. *Roczniki Administracji i Prawa*, nr specjalny XIX, 221–236. DOI: <https://doi.org/10.5604/01.3001.0014.1029>
- Serwis Samorządowy PAP (2022, 23 lutego). Komisja za projektem ustawy zmieniającej zasady podziału budżetu obywatelskiego. *Serwis Samorządowy PAP*. <https://samorząd.pap.pl/kategoria/aktualnosci/komisja-za-projektem-ustawy-zmieniajacej-zasady-podzialu-budzetu>
- Sintomer Y., Herzberg C., Röcke A., Allegretti G. (2012). Transnational Models of Citizen Participation: the Case of Participatory Budgeting. *Journal of Public Deliberation*, 8(2). <https://doi.org/10.16997/jdd.141>
- Sroka J., Podgórska-Rykała J. (2021). The evolution of participatory budgeting in Poland – towards deliberation or plebiscite? W: J. Podgórska-Rykała, J. Sroka (red.), *Citizen Participation in Budgeting around the World: Practices and Impact*, 15–36. Kraków: Libron.
- Sześciło D. (2012). Uwarunkowania prawne budżetu partycypacyjnego w Polsce. *Finanse Komunalne*, 12, 15–26.

- Sześciło D. (2014). *Koncepcje ustawowego uregulowania budżetów obywatelskich (partycypacyjnych)*, Fundacja im. Stefana Batorego. Dostępne w Internecie: <https://www.batory.org.pl/publikacja/koncepcje-ustawowego-uregulowania-budzetow-obywatelskich-partycypacyjnych/>
- Sześciło D. (2018). *Nowe narzędzia dla obywateli i radnych w samorządzie. Opinia w sprawie ustawy z 11 stycznia 2018 roku o zmianie ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (z wyłączeniem zmian w prawie wyborczym)*. Fundacja im. Stefana Batorego. <https://www.maszglos.pl/aktualnosci/nowe-narzedzia-dla-obywateli-i-radnych-w-samorzadzcie/>
- Zawadzka-Pąk U.K. (2019). *Ochrona dobra wspólnego poprzez budżet partycypacyjny (obywatelski). Studium aksjologiczno-prawne. Temida 2.* <https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/handle/11320/11718>
- Zawadzka-Pąk U.K. (2020). Aksjologiczno-prawna analiza plebiscytowego modelu budżetu partycypacyjnego (obywatelskiego) na przykładzie wybranych polskich miast. *Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny*, 82(1), 283–298. <https://doi.org/10.14746/rpeis.2020.82.1.19>
- Związek Miast Polskich (2018, 13 marca). *Interwencja w sprawie budżetów obywatelskich.* <https://www.miasta.pl/aktualnosci/interwencja-w-sprawie-budzetow-obywatelskich>
- Związek Miast Polskich (2020, 13 maja). *ZMP kontynuuje walkę o pieniądze dla miast* <https://www.miasta.pl/aktualnosci/zmp-kontynuuje-walke-o-pieniadze-dla-miast>
- Związek Miast Polskich (2023, 27 maja). *Pilne rekomendacje w sprawie przywrócenia samorządowi terytorialnemu równowagi i samodzielności.* <https://www.miasta.pl/aktualnosci/pilne-rekomendacje-w-sprawie-przywrocenia-samorzadowi-terytorialnemu-rownowagi-i-samodzielności>

Krajowe akty prawne

- Ustawa z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 130 z późn. zm.).
- Ustawa z 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 583).
- Ustawa z 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2240).
- Ustawa z 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. z 2009 r. Nr 52, poz. 420 z późn. zm.).
- Ustawa z 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. z 2014 r. poz. 301 z późn. zm.).
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.).
- Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 107).
- Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 566).
- Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 609 z późn. zm.).

dr hab. Joanna Podgórska-Rykała
Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej
Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie
joanna.podgorska-rykala@frdl.org.pl
ORCID: 0000-0002-5723-0363

Rozdział VIII.

Panele obywatelskie w ocenie decydentów. Dowody z polskich miast

Abstrakt:

Rozdział oferuje wgląd w opinie polskich decydentów na temat paneli obywatelskich. Autorka opiera się na interpretacyjnych, jakościowych badaniach empirycznych – wywiadach pogłębionych z trzema grupami lokalnych aktorów politycznych, którzy w okresie 2016–2021 uczestniczyli w realizacji 9 procesów paneli obywatelskich. Celem rozdziału jest zidentyfikowanie najważniejszych obaw związanych z sięgnięciem po badaną innowację, a także ustalenie, jak aktorzy polityczni oceniają decyzję o zrealizowaniu panelu z perspektywy czasu. Zestawienie tych danych z opiniami respondentów o największych sukcesach i porażkach badanych procesów pozwala ustalić, czy obawy decydentów sprawdziły się w rzeczywistości i które z nich w największym stopniu rzutowały na zadowolenie/niezadowolenie z decyzji o sięgnięciu po tę metodę deliberacji decyzyjnej. Efektem głębszego rozeznania postaw decydentów może być lepsza konceptualizacja przyszłych deliberatywnych projektów instytucjonalnych.

Słowa kluczowe:

demokracja deliberatywna, minipubliki, panele obywatelskie, samorząd terytorialny, polityka lokalna, elity decyzyjne

1. Wprowadzenie

Z jednej strony mamy formalne instytucje władzy publicznej, które koordynują procesy decyzyjne i (często) mają wpływ na kształtowanie ich zgodnie ze swoją wolą, a strona ta charakteryzuje się prawną i polityczną legitymacją demokratyczną. Z drugiej strony – w odpowiedzi na rosnące kryzysy polityczne i niezadowolenie obywateli z efektów pracy wybieranych przedstawicieli – pojawiają się innowacje demokratyczne, wśród których prym wiodą metody deliberatywne. Są one z praktycznego punktu widzenia traktowane jako uzupełnienie istniejących systemów politycznych, a ich rolą ma być łagodzenie negatywnych skutków przyjęcia określonych rozwiązań demokracji przedstawicielskiej. Tam, gdzie odczuwalny jest brak udziału obywateli w procesach demokratycznych proponuje się innowacyjne sposoby zachęcenia ich do włączenia się w te procesy. Jednym z takich sposobów jest sięgnięcie po innowacyjne fora debaty na małą skalę nazywane minipublikami deliberatywnymi, z których najbardziej popularne w Polsce są panele obywatelskie (Reuchamps, Vrydagh, Welp 2023).

Badacze demokracji deliberatywnej i zwolennicy jej narzędzi widzą znaczący potencjał we włączaniu deliberatywnych minipublik do systemu rządzonego przez wybierane instytucje przedstawicielskie. Mogą one funkcjonować jako uzupełnienie istniejących form reprezentacji (Urbinati, Warren 2008), a także jako jeden z możliwych sposobów poprawy epistemicznej jakości reprezentatywnego procesu decyzyjnego (Setälä 2017: 846). Wskazuje się też na ich zdolność do poprawiania komunikacji między instytucjami przedstawicielskimi a obywatelami (Fung 2006; Fishkin 2009), a poprzez socjalizację obywateli do cnót obywatelskich, które są zorientowane na deliberację, pełnią funkcję edukacyjną, zachęcając obywateli do większego zaangażowania w sprawy publiczne. Tą ścieżką docierają do coraz szerszych kręgów społeczeństwa i wspierają budowanie deliberatywnych, a nie konfrontacyjnych warunków dyskursu publicznego (Curato, Böker 2016: 178). Dlatego innowacje demokratyczne oparte na deliberacji są postrzegane jako skuteczne narzędzia (re)integracji niedostatecznie reprezentowanych obywateli w procesie demokratycznym, a docelowo ich efektem mają być głębsze interakcje między „zwykłymi” obywatelami a elitami politycznymi (Landwehr, Saalfeld, Schäfer 2022).

Choć nie minęły jeszcze dwie dekady, odkąd panele obywatelskie w ich aktualnej formule są stosowane w polityce, dane płynące z wielu zakątków świata dowodzą, że metoda ta jest nie tylko widowiskowa, ale również efektywna, a wypracowane przez mieszkańców rekomendacje sprawdzają się w praktyce (OECD 2020). Od 2016 r. te eksperymentalne narzędzia współdecydowania są obecne także w polskiej przestrzeni publicznej (Gerwin 2016; Rytel-Warzocho 2018; Podgórska-Rykała 2020; Andrzejewski 2020; Cichosz, Ufel 2021; Krawczyk 2021; Ufel 2022; Ziętek 2022; Gąsiorowska 2023).

Z uwag na to, że wciąż stanowią one innowację, warto na bieżąco przyglądać się rozwojowi i praktyce stosowania tej metody. Również niniejszy rozdział będzie temu poświęcony.

2. Przegląd literatury i luka badawcza

Badania prowadzone na całym świecie wskazują, że istnieje ogromna przepaść między akademicką wizją deliberatywnych minipublik, która silnie koncentruje się na charakterystyce samego procesu i jakości deliberacji (Fishkin 1996; 1997; Fung 2003; Smith 2009; Warren 2009; Dryzek 2010; Grönlund i in. 2014; Curato i in. 2021; Farrell, Suiter, Harris 2019; Roberts, Escobar 2015; Jacquet 2017; Niessen, Reuchamps 2020; Escobar, Elstub 2017; Landemore 2015, Giraudet i in. 2022), a poglądami aktorów politycznych na innowacyjne procesy deliberatywne, których rzeczywiste motywacje, obawy i oceny odbiegają od oficjalnie deklarowanych (Nabatchi, Farrar 2011; Hendriks, Lees-Marshment 2019; Koskimaa, Rapeli 2020; Podgórska-Rykała 2024).

Ponieważ wybrani przedstawiciele stanowią centralny element współczesnych demokracji, ich zaangażowanie i wsparcie jest fundamentalne dla sukcesu wszelkich zmian w obrębie systemów demokratycznych. Postawy decydentów są więc kluczowe także dla powodzenia innowacyjnych projektów deliberatywnych. Dane wskazują, że z jednej strony elity decyzyjne są inicjatorami innowacji (Parkinson 2006; Podgórska-Rykała 2024) i sięgają po nie w celu rozwiązywania określonych problemów polityki publicznej. Z drugiej strony, mogą mieć dobry powód, by ich unikać lub je blokować (Macq, Jacquet 2023; Hendriks, Lees-Marshment 2019; Hendriks 2006). Postulat starania się o głębsze zrozumienie motywów decydentów, którzy sięgają po innowacje demokratyczne, jak i wyjaśnianie ich obaw i przyczyn oporu wobec dzielenia się władzą i wdrażania inkluzywnych procedur decyzyjnych (Hendriks 2013; Hendriks, Lees-Marshment 2019; Macq, Jacquet 2023; Podgórska-Rykała 2024) powinien znaleźć odbicie w prowadzonych w tym obszarze badaniach. Pałaca potrzeba uzupełnienia badań nad poglądami decydentów na deliberatywne innowacje ujawnia się szczególnie w krajach i regionach, w których deliberatywne minipubliki nie są wystarczająco zinstytucjonalizowane (Rangoni, Bedock, Talukder 2021), a do takich krajów należy też Polska (Podgórska-Rykała 2024). Aby wypełnić wkładem empirycznym tak zarysowaną **lukę badawczą** ujawnioną w dobrze ugruntowanej teorii demokracji deliberatywnej, rozdział przyjmuje optykę decydentów, od których zależy, czy innowacje deliberatywne będą wdrażane w polityce publicznej i w jaki sposób. Badania w tym kierunku są uzasadnione, gdyż pełniejsze rozeznanie poglądów elit decyzyjnych pomaga skuteczniej konceptualizować aktualne i przyszłe projekty instytucjonalne w ramach demokracji deliberatywnej, ze szczególnym naci-

skiem na poszukiwanie efektywnych sposobów włączania minipublik deliberyacyjnych w ramy współczesnego systemu instytucji przedstawicielskich.

3. Podejście metodologiczne, cele i pytania badawcze

Rozdział oferuje wgląd w opinie polskich decydentów na temat paneli obywatelskich. Charakteryzuje go **politologiczne podejście badawcze**. Wykorzystane dane empiryczne pochodzą z przeprowadzonych w 2022 r. jakościowych badań interpretacyjnych, w których narzędziem był wywiad pogłębiony. Zbadano 9 procesów deliberyacyjnych (paneli obywatelskich), zrealizowanych w 7 największych polskich miastach regionalnych (Gdańsk¹, Lublin², Łódź³, Warszawa⁴, Wrocław⁵, Kraków⁶ i Poznań⁷) w latach 2016–2021⁸. Tym sposobem uzyskano wgląd w unikalne opinie **3 różnych grup respondentów** reprezentujących – z punktu widzenia badanego narzędzia – 3 kluczowe grupy aktorów decyzyjnych w miastach. Byli to:

- 1) jako reprezentanci organów przedstawicielskich pochodzących z wyborów powszechnych – przewodniczący rad miejskich, którzy pełnili swoją funkcję w czasie odbywania się panelu w mieście (w dwóch przypadkach byli to radni wydelegowani przez przewodniczących),
- 2) jako reprezentanci administracji wykonawczej w miastach – urzędnicy wysokiego szczebla, którzy na polecenie prezydentów miast byli odpowiedzialni za zlecenie organizacji panelu oraz współpracę z organizacjami realizującymi to zadanie,
- 3) jako reprezentanci społeczeństwa obywatelskiego – przedstawiciele organizacji pozarządowych koordynujących proces panelu obywatelskiego, który odbywał się w mieście⁹. W gronie respondentów znalazły się łącz-

¹ Gdańsk, 2016, Ulewne deszcze w mieście i propozycje przeciwdziałania zmianom klimatycznym; Gdańsk, 2017, Sposoby poprawy jakości powietrza w mieście; Gdańsk, 2018, Sposoby wspierania aktywności obywatelskiej w mieście.

² Lubin, 2028, Co zrobić, aby oddychać czystym powietrzem w Lublinie?

³ Łódź, 2020, Zieleń w mieście.

⁴ Warszawa, 2020, Jak zwiększyć efektywność energetyczną Warszawy i udział odnawialnych źródeł energii w bilansie energetycznym miasta?

⁵ Wrocław, 2020, Jak usprawnić przemieszczanie się po Wrocławiu mając na względzie poprawę jakości życia i ochronę klimatu?

⁶ Poznań, 2021, Jak władze Poznania mogą działać na rzecz przeciwdziałania oraz adaptacji do zmian klimatu i kryzysu klimatycznego?

⁷ Kraków, 2021, Jak Miasto Kraków i mieszkańcy mogą ograniczyć zużycie energii i zwiększyć wykorzystanie energii odnawialnej?

⁸ Dokładna charakterystyka badanych miast i procesów panelowych została zawarta we wcześniejszej pracy autorki (Podgórska-Rykała 2024: 34–40), w której częściowo wykorzystano też inne fragmenty wyników badania i wydaje się, że nie byłoby zasadne powtarzanie w tym miejscu opublikowanych już wcześniej informacji z tego zakresu.

⁹ Wyczerpujące wyjaśnienie dalszych kwestii metodologicznych, w tym procedury zbierania danych empirycznych, zostało omówione we wcześniejszej pracy autorki (Podgórska-Rykała 2024: 29–34), w której też częściowo wykorzystano inne fragmenty wyników tego badania.

nie 22¹⁰ osoby wyłonione celowo, które odegrały kluczową rolę w procesie planowania i realizowania paneli obywatelskich; na potrzeby tego rozdziału są one zbiorczo nazywane „decydentami”.

Posługując się danymi empirycznymi pochodzącymi z indywidualnych wywiadów pogłębionych, **rozdział ma na celu** zidentyfikowanie najważniejszych obaw decydentów związanych z sięgnięciem po badaną innowację, a także ustalenie, jak oceniają oni decyzję o zrealizowaniu panelu z perspektywy czasu. Zestawienie tych danych z opiniami respondentów o największych sukcesach i porażkach badanych procesów pozwala ustalić, czy obawy decydentów sprawdziły się w rzeczywistości i które z nich w największym stopniu rzutowały na zadowolenie/niezadowolenie z decyzji o sięgnięciu po badaną metodę deliberacji decyzyjnej. Aby zrealizować postawione w rozdziale cele, zadano **cztery pytania badawcze**:

- 1) jakie były obawy urzędników miejskich przed podjęciem decyzji o zleceniu organizacji panelu obywatelskiego?,
- 2) jakie były obawy organizacji pozarządowych przed podjęciem decyzji o przystąpieniu do konkursu na realizację panelu obywatelskiego,
- 3) jak przewodniczący rad, urzędnicy i przedstawiciele organizacji pozarządowych ocenili decyzję o zrealizowaniu panelu obywatelskiego w mieście z perspektywy czasu.

Udzielenie odpowiedzi na trzy wskazane pytania pozwoliło ustalić, czy obawy decydentów sprawdziły się w rzeczywistości i które z nich w największym stopniu rzutowały na zadowolenie/niezadowolenie z decyzji o realizacji panelu obywatelskiego.

Z uwagi na to, że wywiady były bardzo obszerne, a respondentom zadano – w zależności od kategorii rozmówców – prawie 40 pytań, w tym rozdziale zostały wykorzystane jedynie fragmenty danych, stanowiące odpowiedzi badanych na trzy z zadanych pytań (odpowiadające pytaniom badawczym rozdziału: 1 – o obawy; 2 i 3 – o ocenę decyzji związanej z organizacją panelu, 3 – o sukcesy i porażki panelu). W zakresie, w jakim było to uzasadnione troską o rzetelność wyników badań, posłużono się także wypowiedziami respondentów stanowiącymi odpowiedzi na inne pytania, ale nawiązującymi bezpośrednio do pytań badawczych postawionych w rozdziale. Tak wyodrębniony fragment wyników danych został poddany analizie i omówiony w dwóch kolejnych sekcjach tego rozdziału, a dla zobrazowania wyводу przywołane zostały cytaty z wywiadów. Aby zapewnić anonimowość respondenci zostali oznakowani numerami porządkowymi i skrótem ujawniającym jedynie kategorię badanego:

¹⁰ W jednym przypadku organizacje pozarządowe wspólnie realizujące panel poprosiły o włączenie w badania również perspektywy partnerskiej organizacji – w konsekwencji udział przedstawicieli organizacji pozarządowych był o jedną osobę większy niż w przypadku dwóch pozostałych kategorii rozmówców.

- 1) RM oznacza przewodniczących rad miejskich/wydelegowanych przez nich radnych,
- 2) NGO oznacza przedstawicieli organizacji pozarządowych, a
- 3) U odnosi się do pracowników urzędów.

W większości poruszonych wątków narracja badanych układa się w spójną całość, a tam gdzie wypowiedzi badanych różnią się od siebie znacząco – zostało to jednoznacznie wskazane.

4. Obawy urzędników co do podjęcia decyzji o organizacji panelu obywatelskiego oraz obawy przedstawicieli organizacji pozarządowych w związku z przystąpieniem do konkursu na realizację panelu obywatelskiego¹¹

Zrealizowane w badanych miastach panele obywatelskie – zdaniem wszystkich badanych – były projektami dużymi i angażującymi spore środki zarówno techniczne, jak i finansowe. Dlatego urzędnicy odpowiedzialni za ich przygotowanie i zlecenie, a także przedstawiciele organizacji pozarządowych, które realizowały te przedsięwzięcia, wyrażali różnego rodzaju obawy związane z przystąpieniem do realizacji tych zadań. Obawy te można pogrupować w 5 kategorii:

- 1) obawy zarówno ze strony urzędników, jak i przedstawicieli organizacji pozarządowych:
 - a) brak doświadczenia oraz bliskich wzorców i dobrych praktyk lokalnych,
 - b) obostrzenia związane z pandemią COVID-19;
- 2) obawy wyłącznie ze strony urzędników:
 - a) strach przed negatywną oceną ze strony opinii publicznej (m.in. uczciwość losowania, wdrażanie rekomendacji, ocena efektywności przedsięwzięcia);
- 3) obawy wyłącznie ze strony przedstawicieli organizacji pozarządowych:
 - a) współpraca międzysektorowa na dużą skalę (m.in. z urzędem miasta, ekspertami),
 - b) problemy techniczne (m.in. presja czasu, narzucona zbyt obszerna tematyka, nieefektywne zaplanowanie budżetu, wyśrubowane standardy).

Poniżej każda z wyszczególnionych obaw została skomentowana i szczegółowo zobrazowana przykładowymi wypowiedziami respondentów.

Obawa związana z brakiem doświadczenia oraz bliskich wzorców i dobrych praktyk lokalnych w organizacji panelu obywatelskiego była najczęściej wyrażaną przez respondentów zarówno z grona urzędników, jak i przedstawi-

¹¹ W tej sekcji posłużono się danymi pochodzącymi jedynie z wywiadów z urzędnikami i przedstawicielami organizacji pozarządowych. Przewodniczącym rad nie zadano pytania o obawy, gdyż nie mieli oni bezpośredniego udziału w planowaniu badanych przedsięwzięć.

cieli organizacji pozarządowych. Badani bali się sięgnięcia po panel, bo jest to duży i skomplikowany projekt, a także nowatorskie przedsięwzięcie, z którym wielu z nich nigdy wcześniej się nie zetknęło. Obawy te wydają się uzasadnione, ponieważ, po pierwsze, panele obywatelskie są innowacją i w związku z tym wciąż (nie tylko w Polsce) stanowią projekty eksperymentalne, po drugie, ten rodzaj deliberatywnych minipublik jest obecny w polityce polskich miast dopiero od 2016 r., a liczba sięgających co roku po panele jednostek samorządu terytorialnego rośnie nieznacznie. Badani zwracali uwagę nie tylko na brak własnego doświadczenia w tym zakresie, ale również na brak bliskich, adekwatnych wzorców i dostępnych danych o dobrych praktykach lokalnych:

- *„(...) tak naprawdę nie wiedzieliśmy, jak się mamy przygotować, to było bardzo duże wyzwanie, bo to był przecież pierwszy panel obywatelski (...) i nie było skąd czerpać jakichś wzorców czy doświadczeń. (...) generalnie brakowało lokalnych przykładów”. (17-U).*
- *„Pierwsza obawa była taka, że to robimy pierwszy raz (...), że my po raz pierwszy wchodziliśmy na nieznaną sobie grunt (...) intuicyjnie czuliśmy, że jest bardzo wiele niejasności związanych z organizacją tego procesu i zadawaliśmy sobie stale pytania, czy my na pewno wiemy, w co wchodzimy”. (20-U).*
- *„(...) główne obawy były związane z tym, że panel obywatelski to było dla nas zupełnie nowe narzędzie”. (8-NGO).*

Jak wskazują jednak dalsze wypowiedzi respondentów, obawy związane z brakiem doświadczenia malały wraz z wdrażaniem w Polsce kolejnych projektów tego typu i możliwością sięgnięcia po doświadczenia ewaluacyjne z innych projektów:

- *„Kiedy rozpoczęliśmy rozmowy na temat zastosowania narzędzia, jakim jest panel – od razu zaczęliśmy sięgać do informacji i doświadczeń tych miast w Polsce, które panel obywatelski już zorganizowały wcześniej. W związku z tym nie były to obawy dotyczące tego, czy to się uda zorganizować, czy też nie (...) mieliśmy pewne gwarancje, że wcześniejsze doświadczenie operatora pozwoli nam skutecznie ten cały proces zaplanować i później przeprowadzić”. (22-U).*

Drugą obawą, również wyrażoną przez większość badanych z obu kategorii rozmówców (aż 5 na 9 procesów odbyło się w latach 2020–2021), była niepewność związana z obostrzeniami, które wprowadzono w czasie trwania pandemii COVID-19. Brak możliwości swobodnego poruszania się i bezpośredniego kontaktowania znacząco wpłynął na zaplanowane wcześniej projekty i w wielu przypadkach wymusił zorganizowanie paneli w trybie hybrydowym lub w formie zdalnej, czego właśnie najbardziej obawiali się rozmówcy:

- *„(...) to były raczej obawy związane ze sposobem realizacji tego panelu. Przypomnę, że to był taki dość specyficzny czas związany z COVID-em. W związ-*

ku z tym było wiele zagrożeń, które mogły się zmaterializować i wpłynąć bardzo mocno na przebieg i rezultaty samego procesu”. (22-U).

- *„Główna obawa dotyczyła organizowania panelu w trakcie pandemii. Podjęliśmy decyzję, żeby panel odbył się w formie stacjonarnej, a nie w formie zdalnej z zachowaniem obowiązujących wtedy reżimów, ale tu były rzeczywiście bardzo duże obawy, trochę lęk o uczestników, na ile uda nam się przejść przez ten proces bez zachorowań”. (20-U).*
- *„(...) mieliśmy pewne obawy związane z podjęciem decyzji o przystąpieniu do konkursu (...) związane przede wszystkim z COVID-em. (...). Baliśmy się organizacji panelu w formie zdalnej”. (2-NGO).*
- *„(...) uważaliśmy, że największą siłą, największym atutem panelu obywatelskiego jest bezpośrednie spotkanie i rozmowa. (...) byliśmy tu wszyscy jednomyślni – zarówno my, urząd miasta, strony. Nikt z nas nie chciał organizacji panelu w formie on-line”. (5-NGO).*

Jeśli chodzi o inne obawy ze strony urzędników, to kilkoro badanych wskazało strach przed negatywną oceną ze strony opinii publicznej. Obawiali się przede wszystkim zarzutów związanych z losowaniem uczestników, a także oskarżeń o nieefektywność. Dwie osoby zwróciły uwagę na problem z rekomendacjami – jeden z urzędników zauważył, że mają być wiążące i dlatego bez względu na wszystko będzie trzeba je wdrożyć, zaś drugi – powołując się na doświadczenia innym miast – wyraził obawę o to, czy uda się je skutecznie wdrożyć:

- *„(...) mieliśmy cały czas obawy, czy ten proces nie będzie zbyt mocno krytykowany. Obawialiśmy się, żeby na przykład nikt nam nie zarzucił, że my wybieramy jakiś mało demokratyczny sposób dialogowania czy też podejmowania decyzji. Zwłaszcza na początku – kiedy był etap losowania osób do panelu – włożyliśmy bardzo dużo wysiłku, żeby to było zrobione w bardzo transparentny sposób”. (20-U).*
- *„(...) wielką niewiadomą było to – z czym zostaniemy po tym panelu, jakie będą efekty”. (17-U).*
- *„(...) obawy (...) były (...) związane nie tyle z samym zorganizowaniem panelu, tylko jak to wszystko zrobić, żeby udało się skutecznie wdrożyć te rekomendacje. Żeby się to wszystko nie porozjeżdżało tak jak to miało miejsce w innych miastach”. (16-U).*
- *„że rekomendacji nie można traktować jak zwykłych konsultacji, czy też jako głosu doradczego mieszkańców – tylko jako formę podjęcia decyzji, które będą musiały być wdrożone. To również wzbudzało nasz niepokój, bo nigdy wcześniej nie mieliśmy tego typu doświadczenia”. (21-U).*

Ze strony przedstawicieli organizacji pozarządowych pojawiły się natomiast obawy związane ze współpracą międzysektorową angażującą urząd miasta i innych interesariuszy, w tym zewnętrznych ekspertów. Organizacje wskazywały, że nie miały dotychczas podobnych doświadczeń przy tak dużym i wymagającym projekcie:

- „(...) jeśli chodzi o współpracę z urzędem miasta na tak dużą skalę to było to dla nas coś nowego”. (4-NGO).
- „Mieliśmy (...) realne doświadczenie tylko we współpracy wewnętrznej, ze swoimi ekspertami i ze swoim zespołem faktycznym”. (8-NGO).
- „(...) mieliśmy (...) obawę, jeśli chodzi o współpracę z ekspertami zewnętrznym”. (6-NGO).

Badani przedstawiciele organizacji pozarządowych, jako koordynatorzy paneli obywatelskich, zwracali też większą niż urzędnicy uwagę na obawy związane z kwestiami technicznymi, w tym z koniecznością wydatkowania środków finansowych w jednym roku budżetowym, presją czasu, zbyt obszernym tematem i realizacją projektu w innym mieście niż ich organizacja na co dzień funkcjonuje. Nie byli też pewni, czy uda im się sprostać wypracowanym już w Polsce i na świecie standardom:

- „(...) niezbyt fortunne ułożenie budżetu (...) mieliśmy zbyt dużo środków na wydanie w ciągu jednego roku i nie mogliśmy rozłożyć części prac na następny rok”. (2-NGO).
- „Mieliśmy obawy, bo to był olbrzymi projekt, który trzeba było zrobić w bardzo krótkim czasie.” (4-NGO).
- „(...) obawialiśmy się trochę pracy na odległość (...). Oczywiście to z drugiej strony miało też plusy – bo my jako organizacja zewnętrzna, jako operator zewnętrzny, niezależny, nie byliśmy jakoś uwikłani w te lokalne zależności, mieliśmy (...) świeże spojrzenie”. (8-NGO).
- „(...) pierwsza nasza obawa dotyczyła samego tematu, który został sformułowany, i tu mieliśmy obawy, które faktycznie się później sprawdziły, że proponowany temat jest zbyt szeroki”. (6-NGO).
- „(...) była też obawa, czy sprostamy standardom, które zostały wcześniej wypracowane w odniesieniu do procesu panelu”. (6-NGO).

Jak dowodzą dane, bez względu na obawy, prawie połowa tak badanych urzędników, jak i przedstawiciele organizacji pozarządowych przystąpiła do realizacji procesów deliberatywnych z dużym entuzjazmem i nadzieją. Choć badani ci częściowo również wskazywali w toku wywiadów na konkretne (omówione wyżej) obawy związane z procesem, z analizy ich wypowiedzi wynika, że były one wtórne w stosunku do decyzji o realizacji panelu. Pojawiły się także osoby, które deklarowały brak jakichkolwiek obaw, a dodatkowo wykazywały świadomość, iż będzie to wymagający organizacyjnie projekt i były na to gotowe:

- „Nie miałam większych obaw. Generalnie organizacja tego panelu była dla mnie dużą przyjemnością, ponieważ ja lubię wykonywać trudne zadania, a to było trudne zadanie. (...) miałam przekonanie, że panel jest bardzo dobrym narzędziem i cieszyłam się, że to właśnie ja będę mogła je realizować. (...) ja chciałam to robić, a w urzędzie nikt za bardzo się do tego zadania nie palił, więc ja bardzo chętnie ze swoim zespołem się tym zająłam.” (18-U).

- *„W naszym biurze był widoczny bardzo duży entuzjazm (...) zastępca dyrektora biura zadeklarował publicznie, że nasz wydział bardzo chętnie się tego zadania podejmie. (...) lobbował wewnątrz urzędu miasta, żeby ten panel organizował nasz wydział. Także nasz wydział bardzo chciał robić ten panel. Dla nas to była duża szansa”. (16-U).*
- *„Całe nasze biuro w taki mega sposób zaraziło się ideą zorganizowania panelu (...), my raczej nie postrzegaliśmy tego panelu w charakterze obaw, tylko szans, bardzo chcieliśmy ten panel u nas w (...) zorganizować”. (19-U).*
- *„Nie miałem żadnych obaw (...), ja nigdy nie brałem pod uwagę, że (...) panel może nam się nie udać. Te obawy po prostu nie wchodziły w grę”. (1-NGO).*
- *„Myślę, że ze względu na kulturę organizacji, którą reprezentuję, tych obaw nie było. Oczywiście zawsze przy tego typu decyzjach towarzyszy nam stres czy też napięcie (...), że coś pójdzie nie tak jakbyśmy sobie tego życzyli (...). Ale to jest coś naturalnego (...) nie było większych obaw z naszej strony, że ten panel (...) całkowicie nam się nie uda i że na przykład odczuwaliśmy jakiś taki paralizujący strach. Nie! Nie było czegoś takiego!” (3-NGO).*

Jak wynika z przedstawionych dowodów, zarówno urzędnicy, jak i przedstawiciele organizacji pozarządowych przystępowali do realizacji paneli obywatelskich z określonymi obawami. W dużej mierze były one związane z brakiem doświadczenia i wzorców krajowych w kwestii organizacji tego rodzaju przedsięwzięć. Wskazywane przez rozmówców obawy co do wielkości i pracochłonności przedsięwzięcia świadczą jednak o bardzo odpowiedzialnym podejściu do tego projektu. Dowodzą tego także obawy wyrażone przez koordynatorów paneli z ramienia organizacji pozarządowych, skupiające się głównie na kwestiach technicznych. Nie jest zaskoczeniem, iż większość rozmówców zwróciła uwagę na trudności związane z pandemią COVID-19, jako że właśnie ten czas zbiegł się z terminami realizacji 5 z 9 badanych procesów. Co ciekawe, mimo wyrażonych przez badanych obaw, prawie połowa z nich zadeklarowała ogromny entuzjazm i radość z tego, że to właśnie im przypadło realizowanie pierwszych w historii ich miast paneli obywatelskich.

5. Ocena z perspektywy czasu decyzji o zrealizowaniu panelu¹²

Mimo konkretnych obaw, które towarzyszyły badanym przed rozpoczęciem paneli obywatelskich, jedynie 3 respondentów wyraziło wątpliwości co do pozytywnej oceny decyzji o podjęciu tego wyzwania. Pozostali byli z niej wyraźnie zadowoleni, a nawet deklarowali, że takie projekty należy kontynuować:

¹² W tej sekcji posłużono się danymi pochodzącymi z wywiadów z wszystkimi trzema grupami respondentów.

- „*Generalnie jestem dużym entuzjastą stosowania panelu obywatelskiego jako formy partycypacji (...) z perspektywy czasu tę decyzję (...) uważam za ze wszelkich miar słuszną i potrzebną*”. (15-RM).
- „*Bardzo pozytywnie. (...) organizacja tego panelu to była jedna wielka niewiadoma. (...). No i udało nam się go z sukcesem przeprowadzić*”. (8-NGO).
- „*(...) to było zupełnie nowe doświadczenie jeżeli chodzi o to konkretne narzędzie partycypacyjne (...), ale absolutnie tego nie żałujemy. Co więcej, planujemy organizację kolejnego panelu*”. (22-U).

Respondenci uzasadniali swoją pozytywną ocenę wieloma argumentami, przede wszystkim zwracając uwagę na uaktywnienie dotychczas wycofanych mieszkańców, wzmocnienie partycypacji społecznej, budowanie bardziej świadomego społeczeństwa obywatelskiego i lepszych relacji międzysektorowych w samorządzie. Korzyści te zauważyli przede wszystkim urzędnicy i przedstawiciele organizacji pozarządowych:

- „*To była bardzo dobra decyzja. (...) Panel obywatelski uaktywnił osoby, które by się w żaden sposób nie zaangażowały w działania społeczne (...). Niektórzy z panelistów mówili (...), że pierwszy raz w życiu ktoś się ich pytał o ich zdanie na jakiś temat dotyczący miasta*”. (19-U).
- „*(...) oceniam pozytywnie, było bardzo warto ten panel obywatelski (...) zorganizować. (...) to było też dobre dla budowania dobrych relacji z samorządem, z którym na co dzień funkcjonujemy*”. (2-NGO).
- „*(...) decyzja o organizacji przez nas panelu była bardzo dobra. (...) Wyniki ewaluacji były takie, że panel został wspaniale (...) odebrany. (...) my ten proces panelu z sukcesem dokończyliśmy i myślę, że to było kluczowe z perspektywy czasu, właśnie pod względem społecznym – budowania relacji z mieszkańcami, dialog...*” (21-U).
- „*Uważam, że to była dobra decyzja (...) bardzo dużo się przy tej okazji nauczyliśmy, to też pokazało nam kolejne narzędzie partycypacyjne służące nawiązywaniu relacji z mieszkańcami, do tego, żeby ich włączać w podejmowanie decyzji w mieście*”. (17-U).
- „*(...) dzięki uczestnictwu w panelu niektóre osoby zaczęły się bardziej interesować tym, co się (...) dzieje. Już w trakcie trwania panelu sami z siebie przychodzili do urzędu i dopytywali urzędników o pewne sprawy*”. (5-NGO).
- „*(...) organizacje pozarządowe, które brały udział w panelu – od czasu jego zakończenia stały się chyba jeszcze bardziej aktywne, ale też wzrosła ich świadomość w odniesieniu do funkcjonowania samorządu. Po prostu oni zaczęli sobie zdawać sprawę z ograniczeń, których wcześniej nie dostrzegali, albo nie chcieli dostrzec*”. (22-U).

Wśród argumentów przemawiających za pozytywną oceną decyzji o zorganizowaniu panelu przebijają się też bardzo dobra ocena procesu debaty przeprowadzonej w jego ramach i wysokiej jakości przyjętych rekomendacji, co podnieśli głównie radni:

- „(...) wystarczy tylko spojrzeć na rekomendacje, które są obecnie realizowane. (...). Projektów powstałych w wyniku prac panelu i tych rekomendacji mamy już całe mnóstwo. (...) panel się odbył i on przyniósł konkretne efekty”. (13-RM).
- „w ramach panelu została przeprowadzona publiczna dyskusja. Efektem panelu są wnioski, które krok po kroku, może nie wszystkie od razu, ale będą wdrażane i też przy innych pracach urzędowych jest jakiś punkt odniesienia w postaci rekomendacji”. (11-RM).

Uwagę zwraca również docenienie przez urzędników roli panelu w rozwiązaniu spraw trudnych, których lokalne władze nie chciały wcześniej podejmować:

- „(...) panel popchnął do przodu parę spraw, z którymi wcześniej nie mogliśmy się przebić. I myślę, że nie zapadłoby kilka ważnych decyzji w mieście bez tego panelu”. (16-U).

Mimo bardzo pozytywnej oceny, jaką respondenci przypisali decyzji o zrealizowaniu paneli obywatelskich, w wielu wypowiedziach badanych reprezentujących wszystkie trzy grupy decydentów pojawiają się też konkretne zastrzeżenia. Przede wszystkim osoby najbardziej obciążone pracą organizacyjną zwracały uwagę, iż panel nie jest narzędziem uniwersalnym i nie sprawdzi się w każdej sytuacji:

- „(...) to jest trudne narzędzie i (...) ono nie jest uniwersalne, nie można go używać do rozwiązania każdego problemu czy zagadnienia.” (17-U).
- „(...) to żywe narzędzie, ono cały czas ewoluuje. (...) nie uważam, że to jest narzędzie uniwersalne, którego zastosowanie rozwiąże nam wszystkie kwestie społeczne.” (4-NGO).

Badani podkreślali, że realizacja panelu była czasochłonna i wymagająca, ale mimo to (albo właśnie dlatego), przyniosła im sporą satysfakcję i dużo się nauczyli:

- „Jeśli chodzi o naszą organizację to była to dobra decyzja. (...). Oczywiście na pewno to był dla nas czas wzmożonego wysiłku, włożonej dużej ilości pracy, ale z drugiej strony to dało nam bardzo dużą satysfakcję”. (6-NGO).
- „Myślę, że generalnie to była dobra decyzja. Ja natomiast miałem wrażenie (...), że to było dosyć trudne przedsięwzięcie do wykonania, bo ludzie nie za bardzo wiedzieli, co z tego wszystkiego wyjdzie. Dopiero z czasem się do tego przekonali”. (14-RM).
- „To było dla nas niesamowite doświadczenie, bardzo wiele się nauczyliśmy (...). Ale to kosztowało nas bardzo dużo pracy, bardzo dużo stresu, po prostu to była bardzo intensywna praca, trzeba było wszystkie inne działania odstawić do kąta i się zajmować tylko tym panelem.” (4-NGO).
- „Cieszę się, że przystąpiliśmy do realizacji tego panelu. To było bardzo duże wyzwanie, bo to był proces bardzo złożony, bardzo trudny – ze względów finansowych, technicznych, organizacyjnych. (...) na pewno możemy się dziś

tym pochwalić. Natomiast było bardzo dużo wyzwań, ilość stresu była przeogromna”. (7-NGO).

- *„(...) bardzo dużo się (...) nauczyliśmy. Pamiętam, że wtedy dostaliśmy bardzo dużo takiej pozytywnej energii, z której korzystaliśmy w wykonywaniu naszych codziennych zadań w urzędzie.” (17-U).*

Jedynie troje badanych wyraziło kategoriyczne wątpliwości co do pozytywnej oceny podjętej decyzji. Swoje uzasadnienia oparli na braku chęci współpracy z panelem ze strony władz miasta, co przełożyło się na nierealizowanie rekomendacji oraz przyjęcie przez panel zbyt kosztowych i daleko idących rekomendacji, których miasto nie jest w stanie zrealizować. Osoby te były też mniej skłonne, by poprzeć powtórzenie panelu w przyszłości:

- *„Mam mieszane odczucia w tej kwestii, bo panel jest to proces, który żżera mnóstwo energii i jest bardzo czasochłonny i kosztochłonny. Przypuszczam, że nie miałabym tych wątpliwości, gdyby wszystko poszło gładko, gdyby rekomendacje były sukcesywnie realizowane. (...). Ale niestety tak nie jest! (...) prezydent wyraził zgodę legitymizowania całego procesu, uczestniczył w inauguracji panelu, spotkał się z panelistami, ale już (...) później nie doszło do ponownego spotkania na etapie wypracowania rekomendacji. (...) nigdy nie został wyznaczony kolejny termin spotkania. I to chyba był właśnie taki moment, kiedy się zaczęliśmy rozjeżdżać z urzędem, jeśli chodzi o nasze spojrzenie na sam panel, a efektem tego było wyhamowanie całego procesu, on po prostu w tym czasie zaczął tracić swoją moc. (...) obserwujemy, że jednak duża część rekomendacji nie jest respektowana i wdrażana. I ta perspektywa sprawia, że gdzieś ten mój początkowy entuzjazm, zaangażowanie, taka gotowość i przeświadczenie co do tego, że panel obywatelski jest dużą wartością, zostało to niestety podkopane. Nie do przecenienia dla mnie jest sam aspekt deliberacji i fantastyczne rozmowy między mieszkańcami. Myślę, że to jest największa wartość dodana panelu i właśnie z tego powodu zawsze będę entuzjastką wszelkich procesów deliberacyjnych. Natomiast post factum, rozmawiając czy współpracując z osobami, które się temu procesowi panelu (...) przyglądały jako badacze, to zaczęłam rozważać, czy metody alternatywne, takie jak na przykład narady obywatelskie czy komórki planujące nie są aby lepszym rozwiązaniem? One są na dużo mniejszą skalę”. (5-NGO).*
- *„Z perspektywy czasu pojawiają się u mnie pewne wątpliwości (...) ze względu na to, że zarówno paneliści, jak i eksperci chyba nie do końca brali pod uwagę możliwości finansowe i organizacyjne naszego miasta i niekoniecznie interesowało ich to, czy miasto będzie dobrym adresatem niektórych postulatów czy rekomendacji, czy też nie. (...) mam poważne wątpliwości co do możliwości realizacji niektórych rekomendacji, które zostały wypracowane (...). W tej chwili nie widzę takiej potrzeby, aby panel obywatelski ponownie organizować.” (10-RM).*

- *„Z perspektywy czasu wydaje mi się, że za dużo tematów wrzucono do tego panelu, w to jedno wydarzenie. To były tematy dotyczące spraw dużego kalibru. (...). Bardzo trudna będzie realizacja tego, do czego zobowiązywał władze miasta panel obywatelski. (...) realizacja tych rekomendacji to są ogromne koszty, których miasto nie jest w stanie udźwignąć, i trzeba po prostu realizację tych rekomendacji rozłożyć na lata. I właśnie to jest moje największe rozczarowanie – że te rekomendacje nie będą realizowane. (...). ludzie mogą czuć się oszukani, że rekomendacje panelu nie są wiążące”.* (12-RM).

Analiza argumentów, którymi uzasadniali swoją ocenę respondenci, wskazuje, że to nie panel obywatelski jako narzędzie nie sprawdził się w badanych przypadkach, a inne czynniki – głównie polityczne – wpłynęły na wyrażone przez nich zastrzeżenia. W tym kontekście ujawnił się przede wszystkim problem niewdrażania rekomendacji, związany poniekąd z niechętną postawą ze strony polityków i odmienną (w stosunku do panelu) priorytetyzującą poszczególne zadania publicznych.

Celem wyjaśnienia ujawnionego problemu, w tym miejscu analizowany katalog danych zostanie uzupełniony o opinie decydentów na temat największej porażki panelu. Z badań wynika bowiem, że właśnie problem z wdrażaniem rekomendacji został przez respondentów uznany za największą porażkę paneli. Wskazywali na to – w różnym stopniu – wszyscy rozmówcy:

- *„(...) szansa na wykreowanie wśród mieszkańców panelu obywatelskiego takiego znakomitego narzędzia partycypacyjnego została zmarnowana poprzez niewdrożenie przegłosowanych rekomendacji. (...) według mnie to jest największy minus i strata”.* (5-NGO).
- *„Brak realizacji rekomendacji, które były przyjęte jako wiążące”.* (12-RM).
- *„Jest duży niedosyt, że nie widać efektów, jeśli chodzi o wdrażanie rekomendacji, jest bardzo poważna obawa, że te rekomendacje nigdy nie zostaną zrealizowane”.* (6-NGO).

Część respondentów wyraziła w tym kontekście ubolewanie, że nie zaplanowano żadnej kontynuacji podjętych działań. Ich zdaniem, zmarnowało to energię, która wytworzyła się w panelu, a także uniemożliwiło skuteczny monitoring wdrażania rekomendacji:

- *„(...) nie powstała funkcja koordynatora czy pełnomocnika prezydenta do spraw wdrażania rekomendacji panelu, który byłby wysoko umocowany i miałby większą siłę przebiccia aniżeli zwykły urzędnik (...) uważam, że powinno się lepiej zorganizować to wdrażanie rekomendacji panelu, tu musi być osoba odpowiedzialna za to w urzędzie, która by się tylko zajmowała koordynacją realizacji tych zadań pomiędzy różnymi komórkami urzędu”.* (16-U).
- *„(...) zabrakło w trakcie panelu takiego momentu, pomysłu na to, co po panelu (...) miasto zostaje samo z tymi rekomendacjami (...) i mnie się wydaje, że*

to jest etap, który wymaga korekty. Należy powoływać na serio zespoły, które powinny się zajmować wdrażaniem rekomendacji, być może na tym etapie wdrażania rekomendacji powinno się organizować spotkania z panelistami, informować ich o stanie realizacji rekomendacji, żeby oni nie mieli poczucia instrumentalnego potraktowania (...) teraz ten etap wdrażania rekomendacji wywołuje u mnie poczucie niedosytu, że brak jest dalszego ciągu tego fajnego procesu". (4-NGO).

Kilku respondentów zauważyło, że porażka związana z nieefektywnym wdrażaniem rekomendacji nie jest w rzeczywistości porażką samego panelu. Panel kończy się bowiem w momencie przyjęcia rekomendacji, a to, co dzieje się później, jest już w gestii formalnych organów władzy publicznej:

- *„Porażka może dotyczyć tylko, albo wolnego wdrażania rekomendacji, albo ich niewdrożenia w ogóle, bo to rzutuje bardzo mocno na odbiór panelu w przestrzeni publicznej, ale tak naprawdę nie jest już panelem. Bo przecież panel się kończy w momencie podjęcia decyzji co do rekomendacji i potem zaczyna się etap realizacji, za który odpowiedzialny jest już urząd miasta. I na pewno ten etap realizacji rekomendacji to jest rzecz, która kuleje, ale to absolutnie nie jest związane z panelem". (1-NGO).*
- *„Ale jak się tak głębiej zastanowić – czy tak naprawdę jest to porażka panelu obywatelskiego?! No jednak nie! To nie jest porażka panelu obywatelskiego tylko porażka prezydenta. To przecież prezydent zobowiązał się, że będzie wdrażać rekomendacje panelu, które są bardzo konkretne. I panel nie jest w niczym winny temu, że prezydent ignoruje rekomendacje pomimo, że wcześniej się zobowiązał do ich wdrażania". (15-RM).*

Podsumowując zaprezentowane dane, w zdecydowanej większości przypadków respondenci byli usatysfakcjonowani z podjętej decyzji co do zrealizowania panelu. Choć pojawiały się głosy, że przedsięwzięcia te były czasochłonne i wymagające, to jednocześnie przyniosły osobom w nie zaangażowanym sporo satysfakcji i pozwoliły dużo się nauczyć. W tych wypowiedziach, w których wybrzmiała niepewność lub negatywna ocena, było to uzasadniane problemami z wdrażaniem rekomendacji. Problemy te wynikały zaś z dwóch czynników, po pierwsze utraty zainteresowania władz miasta procesem, co jak wynika z danych miało miejsce przede wszystkim, gdy rekomendacje zaczynały iść w kierunku sprzecznym z ich oczekiwaniami. Po drugie, z nadmiernej liczby kosztownych propozycji ze strony panelistów, która zaś była związana z przyjęciem zbyt szerokiej tematyki obrad dla panelu. Badane panele wygenerowały pokaźną liczbę wysokojakościowych i, co za tym idzie, często kosztownych rekomendacji, z których niektóre nie pokrywały się z priorytetami miasta, czego nie spodziewała się część polityków je zlecających.

Wnioski

Omówione w rozdziale wyniki badań dostarczyły cennych informacji na temat opinii decydentów o zrealizowanych przez nich panelach obywatelskich. Dane dowodzą, że obawy decydentów, dotyczące przede wszystkim:

- 1) braku doświadczenia oraz bliskich wzorców i dobrych praktyk lokalnych, a także
 - 2) obostrzeń związanych z pandemią COVID-19
- nie znalazły przełożenia na końcową ocenę decyzji o przystąpieniu do realizacji panelu obywatelskiego w mieście, co oznacza, że problemy te w toku realizacji badanych projektów zostały skutecznie rozwiązane.

Wypowiedzi badanych świadczą, że owa skuteczność była wynikiem rzetelnego przygotowania się zarówno urzędów, jak i organizacji do zderzenia z nimi i dlatego udało się odnieść w tym zakresie sukces. Potwierdzeniem tego wniosku są wypowiedzi badanych dotyczące największego sukcesu panelu, z których zdecydowana większość dotyczyła sprawnego zrealizowania tego przedsięwzięcia, bądź w trudnych warunkach pandemii, bądź mimo braku wcześniejszego doświadczenia w realizacji tak dużych inicjatyw. Dla wielu respondentów fakt, że panel się w ogóle odbył – był już wystarczającym powodem do świętowania sukcesu – bo najbardziej obawiali się, że nie sprostają temu zadaniu. Można to wyjaśnić m.in. cechą innowacyjności tych metod, która wygenerowała sporo wątpliwości i postawiła decydentów w stan ciągłej niepewności co do efektów końcowych.

Dalsze dane wskazują, że nie potwierdziły się też obawy wyrażone głównie przez przedstawicieli organizacji pozarządowych związane z nową dla nich współpracą międzysektorową na dużą skalę – wręcz przeciwnie, w toku wywiadów wskazywano na zaskakująco dobrą, dynamiczną i partnerską kooperację. Choć częściowo potwierdziły się obawy związane z różnymi problemami natury technicznej i organizacyjnej (m.in. presją czasu, narzuconą zbyt szeroką tematyką, nieefektywnie zaplanowanym budżetem czy wyśrubowanymi standardami organizacyjnymi paneli) – to jednocześnie respondenci podkreślali, że z wyzwaniem tymi ostatecznie udało się rozprawić, a przy tym wiele się nauczyć, co przełożyło się na jeszcze większą satysfakcję ze zrealizowanych projektów.

Pozostaje jednak jeszcze jedna obawa – wyrażona przez część urzędników – co do negatywnej oceny ze strony opinii publicznej, która mogłaby być skutkiem np. krytyki losowej metody wyboru uczestników lub nieefektywności końcowej całego przedsięwzięcia przy założeniu, że rekomendacje nie będą wdrażane. Choć obawa ta wcale nie była główną obawą, a wielu respondentów w ogóle o niej nie wspomniało, to analiza przeprowadzona w tym rozdziale wskazuje, że właśnie ona przede wszystkim potwierdziła się w przypadku badanych procesów. Nie losowa metoda doboru uczestników czy też samo

sięgnięcie po narzędzie demokracji deliberatywnej, jakim jest panel obywatelski stało się przedmiotem krytyki i zostało podważone, a problem z brakiem sprawnego wdrażania rekomendacji położył się cieniem na badanych procesach. Obawiali się tego przystępując do eksperymentu jedynie urzędnicy, i to wcale nie wszyscy. Pozostali respondenci w ogóle nie zakładali takiego scenariusza, opierając się na deklaracji prezydenta o respektowaniu propozycji, które zyskają poparcie min. 80% panelistów. Jak wynika jednak z danych, zdecydowana większość respondentów wskazała problem z wdrażaniem rekomendacji jako największą porażkę panelu obywatelskiego.

Trend związany z nieefektywnym wdrażaniem rekomendacji paneli nie jest nowy, wręcz przeciwnie, jest znany w literaturze, bo znajduje odbicie także w innych eksperymentach deliberacyjnych w różnych krajach świata (Setälä 2017; Smith 2009: 93). Dowody wskazują, że może skutkować uczynieniem z tych innowacji jedynie widowiskowych i kosztownych forów dyskusyjnych bez rzeczywistego wpływu na politykę. Czy to jest jednak słabość samych paneli, czy może jedynie brak wywiązania się ze swoich zobowiązań ze strony decydentów? Jak dowiodły wyniki badań, respondenci zdają sobie sprawę, że problem leży po stronie decydentów. Praktyka (nie tylko w Polsce) pokazuje, że wiele z zatwierdzonych rekomendacji albo umyślnie nie jest wdrażanych, albo utknęły w miejscu (schowano je do szuflady „na przyszłość”). Problem ten nazywany jest w literaturze dość obrazowo „*cherry picking*” (Font, Smith, Galais, Alarcon 2018) i pojawia się wtedy, gdy decydenci mając przed sobą zbiór rekomendacji zaczynają od wdrażania tych najwygodniejszych, najbardziej „po linii politycznej” i zgodnych z ich oczekiwaniami. Podobnie, gdy mamy przed sobą miskę z wiśniami sięgamy po te najlepsze, a niedojrzałe lub zepsute zostają na dnie. Jedni w końcu po nie sięgną, a inni nie zrobią tego nigdy, prędzej całą torbę wyrzucą do kosza. Oby w taki sposób nie zostały wyrzucone do kosza panele obywatelskie, bo ich prawdziwy potencjał pozostanie wówczas pogrzebany.

Warto zauważyć, że gdyby decydenci przystępując do procesu panelowego mieli świadomość wagi tego zagrożenia (jak w przypadku pozostałych obaw, np. związanych z koniecznością działania w warunkach COVID-19 lub w kwestii braku doświadczenia) być może przygotowaliby się na to ryzyko, np. proponując powołanie komitetu monitorującego wdrażanie rekomendacji, odpowiednio zawężając temat dyskusji lub ustalając ramy budżetowe dla proponowanych rekomendacji. Tak się jednak w wielu badanych przypadkach nie stało – nad czym ubolewali respondenci. Choć zaprezentowane w rozdziale przykłady empiryczne pochodzą z konkretnych polskich miast, równie dobrze mogłyby być ilustracją ocen formułowanych przez decydentów także z innych miast, a nawet krajów. Wybrane przykłady odgrywają nie tylko rolę egzemplifikacyjną, pozwalając dobrze uchwycić problem badawczy w jego naturalnym kontekście, ale z uwagi na to, że stanowią stosunkowo nowe projekty instytucjonalne – mogą być zarówno inspiracją, jak i przestrożą.

Podczas, gdy w teorii demokracja jest powszechnie podziwiana, na całym świecie obserwuje się zaniepokojenie powiększającym się rozdzwięciem między aspiracjami i rzeczywistością. Za odchylenia te nie jest jednak odpowiedzialna idea, tylko praktyka (bywa, że demokratyczna tylko z nazwy, faktycznie zaś na wskroś niedemokratyczna). Czy w sytuacji, gdy praktyka nie jest zgodna z teorią, należy praktykę uznać za normę, czy oceniać ją na podstawie teorii i starać się ją do niej jak najbardziej zbliżyć? Pytanie wydaje się retoryczne, bo przecież „nie wyprowadzamy pojęć takich jak demokracja z doświadczenia politycznego, ale używamy takich pojęć, aby zrozumieć doświadczenie polityczne”. (Hallowell 1973: 50–51). Zmniejszanie ambicji normatywnych standardów demokracji w celu zmniejszenia przepaści między aspiracjami a rzeczywistością to zły kierunek. Demokracja deliberatywna stara się łagodzić te dysproporcje nie rezygnując z szeroko pojmowanej jakości, a wręcz przeciwnie, stawiając w centrum uwagi wymagające procesy deliberatywne. Debata równych sobie obywateli, oparta na rzeczowych argumentach i uwzględniająca wkład niezależnych ekspertów ma potencjał, by generować dobre rekomendacje i wyznaczać kierunki działań publicznych. Jednak tego rodzaju innowacje są i pozostaną bezsilne, gdy decydenci nie będą gotowi i otwarci, by poważnie je potraktować. Wydaje się, że przy braku dobrej woli ze strony polityków żadne narzędzie partycypacyjne nie odniesie sukcesu mierzonego efektywnością rzeczywistego wpływu na politykę. Zdaniem autorki rozdziału, deliberatywne minipubliki charakteryzują się wystarczającym potencjałem, by stanowić nie tylko cenne narzędzia uzupełniające inne inicjatywy partycypacyjne, a wręcz, by – w dłuższej perspektywie – móc zreformować i przekształcić cały układ instytucjonalny w kierunku bardziej deliberatywnym. Czy jednak ten potencjał zostanie wykorzystany, zależy będzie w dużej mierze od przychylności wybranych reprezentantów.

Key Takeaways

1. Większość decydentów reprezentujących miasta, które zrealizowały panel obywatelski, ocenia tę decyzję pozytywnie. Zarówno politycy, urzędnicy, jak i koordynatorzy z ramienia organizacji pozarządowych są zadowoleni ze swojej pracy i z efektów panelu. Choć decydenci obawiali się realizacji paneli obywatelskich, gdyż nie mieli doświadczenia i bliskich wzorców oraz dobrych lokalnych praktyk, a także częściowo musieli działać w warunkach pandemii, to są w większości bardzo zadowoleni z decyzji o realizacji paneli obywatelskich oraz z efektów, jakie dzięki temu udało się osiągnąć w ich miastach. Jako wskaźnik sukcesu wskazują, przede wszystkim, bardzo dobre i profesjonalne rekomendacje wypracowane przez mieszkańców.
2. Największą porażką polskich paneli obywatelskich jest nieefektywne wdrażanie rekomendacji przez polityków, które może w przyszłości przy-

czynić się do niechętnego sięgania po to narzędzie w kolejnych miastach, a także na innych szczeblach zarządzania publicznego.

Bibliografia

- Andrzejewski S. (2020). Panel obywatelski z perspektywy obserwatora – przypadek Warszawskiego Panelu Klimatycznego. *Miscellanea Anthropologica Et Sociologica*, 21(3), 201–217.
- Cichosz M., Ufel W. (2021). W poszukiwaniu wzorców partycypacji w deliberacji publicznej. Badanie uczestników i uczestniczek I Wrocławskiego Panelu Obywatelskiego, *Wrocławskie Studia Politologiczne*, 30, 719. DOI: 10.19195/1643-0328.30.1.
- Curato N., Böker M. (2016). Linking mini-publics to the deliberative system: a research agenda. *Policy Sciences* 49(2), 173–190 DOI: 10.1007/s11077-015-9238-5.
- Curato N., Farrell D.M., Geissel B., Grönlund K., Mockler P., Pilet J-B., Renvick A., Rose J., Setälä M., Suiter J. (2021). *Deliberative mini-publics. Core Design Features*. Bristol: Bristol University Press.
- Dryzek J.S. (2010). *Foundations and frontiers of deliberative democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Escobar O., Elstub S. (2017). Forms of Mini-publics: An introduction to deliberative innovations in democratic practice, *Research and Development Note*, Sydney: newDemocracy Foundation.
- Farrell D.M., Suiter J., Harris C. (2019). Systematizing' Constitutional Deliberation: The 2016-18 Citizens' Assembly in Ireland. *Irish Political Studies*, 34(1), 113–123. DOI: 10.1080/07907184.2018.1534832.
- Fishkin J. (1996). The Televised Deliberative Poll: An Experiment in Democracy, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 546, 132–140. DOI: 10.1177/0002716296546001012.
- Fishkin J. (1997). *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*, New Haven, CT: Yale University Press.
- Fishkin J. (2009). *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*, Oxford: Oxford University Press.
- Font J., Smith G., Galais C., Alarcon P. (2018). Cherry-picking participation: Explaining the fate of proposals from participatory processes. *European Journal of Political Research*, 57(3), 615–636. DOI: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12248>.
- Fung A. (2003). Survey Article: Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and Their Consequences. *Journal of Political Philosophy*, 11(3), 338–367. DOI: 10.1111/1467-9760.00181.
- Fung A. (2006). *Democratizing the Policy Process*. In M. Moran, M. Rein, R.E. Goodin (red.) *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, 669–685.
- Gąsiorowska A. (2023). Stały panel obywatelski w samorządzie lokalnym – propozycja regulacji, *Samorząd Terytorialny*, 11, 9–25.
- Gerwin M. (2018). *Panele obywatelskie. Przewodnik po demokracji, która działa*, Otwarty Plan: Kraków.

- Giraudet L.G., Apouey B., Arab H. i inni (2022). „Co-construction” in deliberative democracy: lessons from the French Citizens’ Convention for Climate. *Humanities and Social Sciences Communications*, 9 (207). DOI: 10.1057/s41599-022-01212-6.
- Grönlund K., Setälä M., Herne K. (2010). Deliberation and Civic Virtue: Lessons from a Citizen Deliberation Experiment. *European Political Science Review*, 2(1), 95–117. DOI: 10.1017/S1755773909990245.
- Hallowell J.H. (1973). *The Moral foundation of democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hendriks C.M. (2006). Integrated Deliberation: Reconciling Civil Society’s Dual Role in Deliberative Democracy. *Political Studies*, 54, 486–508. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2006.00612.x>.
- Hendriks C.M. (2013). *Elected representatives and democratic innovation: A study of responses to citizens’ juries embedded in NSW Parliament’s Public Accounts Committee*. A research report. Sydney: newDemocracy Foundation. www.newdemocracy.org.
- Hendriks C.M., Lees-Marshment J. (2019). Political leaders and public engagement: The hidden world of informal elite–citizen interaction. *Political Studies*, 67(3), 597–617. DOI: 10.1177/0032321718791.
- Jacquet V. (2017). Explaining non-participation in deliberative mini-publics. *European Journal of Political Research*, 56(3), 640–659. DOI: 10.1111/1475-6765.12195.
- Koskimaa V., Rapeli L. (2020). Fit to govern? Comparing citizen and policymaker perceptions of deliberative democratic innovations. *Policy, Politics*, 48, 637–652. DOI: 10.1332/030557320X15870515357288.
- Krawczyk B. (2021). Panel obywatelski dialogiem z mieszkańcami, *Przegląd Komunalny*, 3, 53–56.
- Landemore H. (2015). Inclusive Constitution Making: The Icelandic Experiment. *Journal of Political Philosophy*, 23(2), 166–191. DOI: <https://doi.org/10.1111/jopp.12032>.
- Landwehr C., Saalfeld T., Schäfer A. (red.) (2022). *Contested Representation: Challenges, Shortcomings and Reforms (SSRC Anxieties of Democracy)*. Cambridge: Cambridge University Press. DOI: 10.1017/9781009267694.
- Macq H., Jacquet V. (2023). Institutionalising participatory and deliberative procedures: The origins of the first permanent citizens’ assembly, *European Journal of Political Research*, 62(1), 156–173. DOI: 10.1111/1475-6765.12499.
- Nabatchi T., Farrar C. (2011). *Bridging the gap between the public and public officials: What do public officials want and need to know about public deliberation? Research Report*. Washington, DC: Deliberative Democracy Consortium.
- Niessen C., Reuchamps M. (2020). Institutionalising citizen deliberation in parliament: The permanent citizens’ dialogue in the German-speaking community of Belgium. *Parliamentary Affairs*, 75(1), 135–153, 1–19. DOI: [doi:10.1093/pa/gsaa056](https://doi.org/10.1093/pa/gsaa056).
- OECD (2020). *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*, OECD Publishing, Paris, DOI: <https://doi.org/10.1787/339306da-en>.

- Parkinson J. (2006). *Deliberating in the real world: problems of legitimacy in deliberative democracy*, Oxford: Oxford University Press.
- Podgórska-Rykała J. (2020). *Panele obywatelskie jako metoda deliberacji decyzyjnej*, Warszawa: C.H. Beck.
- Podgórska-Rykała J. (2024). *Deliberative democracy, public policy, and local government*, New York; Abingdon: Routledge, Public administration and public policy. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781032670799>.
- Rangoni S., Bedock C., Talukder D. (2021). *More competent thus more legitimate? MPs' discourses on deliberative mini-publics*. *Acta Politica*, 58, 531–551. DOI: <https://doi-org.eui.idm.oclc.org/10.1057/s41269-021-00209-4>.
- Reuchamps M., Vrydagh J., Welp Y. (red.) (2023), *De Gruyter Handbook of Citizens' Assemblies*, Berlin, Boston: De Gruyter. DOI: <https://doi-org.eui.idm.oclc.org/10.1515/9783110758269>.
- Roberts J., Escobar O. (2015). *Involving communities in deliberation: A study of three citizens' juries on onshore wind farms in Scotland*. Edinburgh: ClimateXChange.
- Rytel-Warzocho A. (2018). *Panel obywatelski jako forma partycypacji społecznej na poziomie lokalnym w świetle doświadczeń Gdańska*. W: A. Szmyt, J. Boszycki, J. Stelina, W. Mikołajowicz Iwanow (red.), *Aktualne problemy prawa Polski i Ukrainy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk, 73–88.
- Setälä M. (2017). Connecting deliberative mini-publics to representative decision making, *European Journal of Political Research*, 56(4), 846–863. DOI: 10.1111/1475-6765.12207.
- Smith G. (2009). *Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation*. Cambridge: Cambridge University Press. DOI: 10.1017/CBO9780511609848.
- Ufel W. (2022). I Wrocławski Panel Obywatelski jako przykład zastosowania praktyki deliberacyjnej, *Studia z Polityki Publicznej*, 9(4(36)), s. 95–114. DOI: 10.33119/KSzPP/2022.4.5.
- Urbinati N., Warren M.E. (2008). The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory. *Annual Review of Political Science*, 11, 387–412. Dośćęp: <https://ssrn.com/abstract=1141438>.
- Warren M.E. (2009). Governance-driven democratization, *Critical Policy Studies*, 3(1), 3–13, DOI: 10.1080/19460170903158040.
- Ziętek A. (2022). Publiczne zarządzanie partycypacyjne. O narzędziach włączania obywateli w procesy decyzyjne, *Studia Politologiczne*, 64, 43–65.

dr Wojciech Ufel

Uniwersytet Wrocławski

wojciech.ufel@uwr.edu.pl

ORCID: 0000-0002-7762-6349

Rozdział IX.

Mniej, czyli więcej? Innowacje deliberacyjne w miejskich konsultacjach społecznych

Abstrakt:

W rozdziale rozważane są tendencje lokalnych samorządów do implementowania rozwiązań znanych z dużych narzędzi deliberacyjnych, takich jak panele obywatelskie, do mniejszych, ale przy tym też tańszych i łatwiejszych do wprowadzenia form w ramach regularnych konsultacji społecznych. Autor analizuje dwa przykłady – Gdańsk i Wrocławia – i opierając się na metodach obserwacji jawnej oraz wywiadach grupowych wskazuje na przyczyny takich tendencji, a także przedstawia, w jaki sposób oceniają je najważniejsi interesariusze i interesariuszki tych procesów. Analiza wybranych przypadków dodatkowo wzmocniona jest obserwacją, wywiadami i analizą dokumentów dotyczących podobnych tendencji w innych miastach w Polsce. Artykuł kończy się próbą refleksji o możliwej przyszłości deliberacji w mniejszych formach, która zyskując na powszechności może stać się dostępna dla wielu mniejszych ośrodków czy na stałe zagościć tam, gdzie do tej pory miała miejsce okazjonalnie. Z drugiej strony lekcja wyniesiona z losów budżetu partycypacyjnego w Polsce przypomina, że w procesie tym deliberacja może się przekształcić w plebiscyt, a platforma dla dyskusji publicznej z udziałem mieszkańców i mieszkanki – w obszar politycznego lobby najskuteczniejszych organizacji.

Słowa klucze:

deliberacja, panele obywatelskie, minipubliki, narady obywatelskie, innowacje demokratyczne

1. Wprowadzenie

Pod kątem wprowadzania lokalnych demokratycznych innowacji poprzednia dekada bez wątpienia stała pod znakiem masowego upowszechnienia budżetów partycypacyjnych, czy to w postaci miejskich budżetów obywatelskich, czy funduszy sołeckich (Dias i in. 2019; Gawłowski, Sobolewska 2017; Michalska-Żyła, Brzeziński 2018). Sukcesy tej formy współdecydowania w życiu publicznym zachęciły samorządy do dalszego eksperymentowania z innowacyjnymi formami włączania mieszkańców i mieszkanek w procesy polityczne. Największą uwagę osób popularyzujących i praktykujących innowacyjną partycypację przyciągnęły panele obywatelskie (Gąsiorowska 2023; Krawczyk 2021; Podgórska-Rykała 2020, 2024; Pospieszna, Pietrzyk-Reeves 2024). Nie ma w tym nic dziwnego – ich relatywnie rozległa formuła, pozwalająca na intensywne zaangażowanie znacznej liczby osób uczestniczących, ale także ekspertów i ekspertek czy stron społecznych, zbliża je do idealnej formuły deliberacji, zaproponowanej jeszcze w latach 80. ubiegłego wieku (Cohen 1989; Habermas 1984, 1987) i rozwijanej w różnych wymiarach teoretycznych przez kolejne dwie dekady (Bachtiger i in. 2010; Elstub 2010; Elstub i in. 2016). W tych rozważaniach szczególną rolę odgrywa koncepcja deliberacyjnych minipublik (Fung 2007; Smith 2012; Jacquet 2019; Farrell, Stone 2020)2019; Farrell, Stone, 2020, czyli wybranych (zazwyczaj przez losowanie) grup osób oddających różnorodność społeczeństwa, uczestniczących w publicznej deliberacji. Niemniej jednak ważne we współczesnej deliberacji jest podejście systemowe (Mansbridge i in. 2012), w którym odpowiednie zaprojektowanie całego procesu decyzyjnego ma łączyć elementy deliberacyjne i nedeliberacyjne tak, by zapewnić sprawczość głosom społecznym. Dzieje się to przez odpowiedni dobór tematu, szczegółowej formuły, ale i konkretne zaplanowanie deliberacji jako części większego planu podejmowania decyzji przez zespoły eksperckie, komórki urzędów miejskich, a wreszcie lokalnych polityków i polityczki. W podejściu tym istotny jest też szeroki wpływ praktyk deliberacyjnych na funkcjonowanie systemu, przekraczający kwestię implementacji konkretnie wypracowanych w ten sposób rekomendacji, a wpływający na szerszą kulturę demokratyczną czy kompetencje po stronie urzędu, lokalnych organizacji i ruchów społecznych czy samych obywateli i obywateli.

Wspomniane panele obywatelskie w Polsce zazwyczaj gromadzą minipublikę składającą się z 70–100 osób. Jej obrady zazwyczaj trwają przez ok. 5 pełnych dni – najczęściej rozciągniętych na kilka weekendów – podczas których osoby uczestniczące najpierw mają szansę zapoznać się z tematem wysłuchując opinii eksperckich i społecznych, a następnie przedyskutować go i wypracować rekomendacje. Choć w oryginalnych założeniach deliberacji jej idealnym rezultatem powinien być konsensus, najczęściej przyjmuje się, że znacząca kwalifikowana większość głosów – np. 80% (Gerwin 2018), czyli

większość, która stała się specyfiką polskich paneli – wystarczy, by uznać efekty dyskusji za demokratyczny głos mieszkańców. W obecnych polskich uwarunkowaniach to jednak od lokalnych władz zależy, czy i w jakim stopniu będą one uwzględnione.

Stosowanie paneli obywatelskich w procesie podejmowania decyzji publicznych ma potencjalnie liczne zalety. Jest to przede wszystkim szansa na demokratyzację tego procesu i uzupełnienie mechanizmów reprezentacji (Deligiaouri, Suiter 2023). Teoretycy i badaczki wskazują też na poprawę jakości samej decyzji, która przez uwzględnienie publicznej debaty będzie dogłębniej przedyskutowana oraz lepiej dopasowana do lokalnych warunków (Estlund, Landemore 2018). Wreszcie nie należy pomijać społecznych czy obywatelskich skutków deliberacji, która może być skutecznym narzędziem rozwiązywania konfliktów, budowania kompetencji obywatelskich czy tworzenia poczucia wspólnoty (Ehsassi 2024). Jak do tej pory panele obywatelskie zorganizowane były w Polsce kilkanaście razy, i to wyłącznie przez duże miasta. Doświadczenie pokazuje też, że często miasta nie decydują się na ponowne organizowanie paneli obywatelskich (póki co wyjątkami są Kraków i Łódź), a Gdańsk – miasto w tej kwestii pionierskie w Polsce – wycofał się z tej metody po jej trzeciej iteracji w 2017 r. Z drugiej strony, rośnie popularność mniejszych form konsultacji społecznych, które inspirowane są teoriami i praktykami deliberacyjnymi, a także mogą korzystać z polskich doświadczeń paneli obywatelskich. Coraz częściej są organizowane w ramach konsultacji społecznych, tym samym wprowadzając innowacje demokratyczne na tym poziomie. Dzięki uproszczonej formie takie praktyki mogą być stosowane częściej i w większej liczbie podmiotów, a pomimo swoich ograniczeń względem panelu, również generować deliberacyjny wpływ na lokalne systemy polityczne. W niniejszym rozdziale trend ten jest analizowany przez prześledzenie konkretnych przypadków – przede wszystkim Wrocławia i Gdańska – w których te mniejsze formuły się pojawiają, często w miejsce (lub zamiast) panelu obywatelskiego, czerpiąc z niego inspirację i starając się uzyskać podobne korzyści społeczno-polityczne mniejszym kosztem.

2. Metodologia i cele badawcze

Celem badawczym rozdziału jest analiza przyczyn oraz ocena potencjalnych skutków trendu polegającego na organizowaniu w Polsce mniejszych form deliberacji. Refleksja nad przyszłością tych form opierać się będzie zarówno na dostępnych danych badawczych czy przewidywaniach teoretycznych, ale także – a może przede wszystkim – na porównaniu z losem, który dotknął budżety obywatelskie. Te narzędzia, spopularyzowane w ostatniej dekadzie i uregulowane ustawowo w 2018 r., zostały sprowadzone do narzędzi plebiscytarnych ze zredukowanym komponentem deliberacyjnym (Sroka,

Podgórska-Rykała 2021) o regularnie spadającej popularności wśród mieszkańców i mieszkank (Martela i in. 2023) oraz rosnącej roli lokalnych pól władzy w dominowaniu tego procesu (Sroka i in. 2024). Choć artykuł nie formułuje ostatecznych rekomendacji, ma na celu wskazanie szerszej publiczności potencjalnych obszarów problemowych, na które trzeba zwrócić szczególną uwagę.

W artykule tym są postawione następujące pytania badawcze:

- 1) jakie są przyczyny, dla których kluczowi interesariusze i interesariuszki rezygnują z organizacji paneli obywatelskich,
- 2) jakie są przyczyny, dla których te osoby decydują się na wdrażanie mniejszych form deliberacji, oraz jakie są wobec nich oczekiwania,
- 3) jak mogą wyglądać mniejsze formy deliberacji, w szczególności zyskująca na popularności narada obywatelska,
- 4) czy deliberacyjne konsultacje społeczne może czekać podobny los co budżety obywatelskie, które stały się narzędziem plebiscytarnym i często wręcz fasadowym.

Odpowiedzi na powyższe pytania udzielane są w oparciu o analizę dokumentów i wypowiedzi dostępnych w domenie publicznej, a także na podstawie danych zebranych podczas wywiadów. Przytaczane i analizowane będą wypowiedzi zebrane podczas 3 wywiadów fokusowych we Wrocławiu oraz 3 wywiadów fokusowych w Gdańsku, w których brały udział osoby organizujące z ramienia urzędu i/lub NGO, uczestniczące oraz obserwujące praktyki partycypacyjne w tych miastach w roli interesariuszy i interesariuszek, np. jako urzędnicy pracujący w działach, do których kierowane były rekomendacje. W wywiadach tych wzięło udział łącznie 25 osób i odbyły się one między kwietniem 2023 r. a marcem 2024 r. Wywiady miały charakter częściowo ustrukturyzowany, a grupy fokusowe były złożone z osób reprezentujących co najmniej dwie z trzech wymienionych wyżej kategorii. Uzupełnieniem będą wypowiedzi zebrane podczas 3 wywiadów indywidualnych z osobami spoza tych dwóch miast, mających doświadczenie z organizacją zarówno paneli obywatelskich, jak i mniejszych form konsultacji, w roli urzędnika/urzędniczki oraz ekspertki pracującej dla jednego z większych NGO w Polsce zajmujących się partycypacją. Przeprowadzone wywiady dotyczą różnych kwestii związanych z funkcjonowaniem innowacji demokratycznych w Polsce, z przebiegiem i ewaluacją konkretnych praktyk, w tym rozwiązywaniem bieżących problemów, uwag dotyczących moderacji, rekrutacji, promowania tych narzędzi i współpracy między różnymi komórkami urzędu i grupami interesariuszy. Ze względu na ograniczony zakres niniejszego tekstu, zaprezentowane są w nim tylko wybrane wątki związane z pytaniami badawczymi.

Celem zachowania anonimowości wywiadów wypowiedzi są przedstawione z wykorzystaniem pseudonimizacji polegającej na przypisaniu każdej wypowiedzi kodu wskazującego na grupę (ORG – osoba organizująca; URZ –

osoba pracująca w urzędzie miejskim; NGO – osoba aktywistyczna, obserwująca lub lobbująca za procesem z ramienia ruchu miejskiego lub organizacji promującej partycypację obywatelską; UCZ – osoba uczestnicząca w procesie partycypacyjnym) oraz indywidualnego numeru identyfikacyjnego. Wypowiedzi są poprzedzone akronimem wskazującym na formę wywiadu, a w przypadku grup fokusowych podane jest także miejsce ich przeprowadzenia (WI; WF-WRO; WF-GDA). Zarejestrowane wypowiedzi są przeredagowane przez autora celem zwiększenia ich czytelności.

3. W kierunku mniejszych form deliberacji

3.1. Przyczyny sięgania po alternatywy dla panelu obywatelskiego

Podstawową kwestią, którą należy zrozumieć w kontekście problematyki poruszanej w niniejszym tekście, jest kwestia powodów, dla których niektóre miasta – w tym badane tu Wrocław i Gdańsk – decydują się na poszukiwanie alternatyw dla paneli obywatelskich, które przynajmniej częściowo zachowują jego deliberacyjny charakter. Przyczyny poruszane w literaturze oraz wypowiedziach osób badanych w głównej mierze skupiają się na trudnościach finansowych i organizacyjnych. Osoby ankietowane wprost wskazują, że panele obywatelskie to metoda droga oraz wymagająca znacznych zasobów organizacyjnych:

- *Z punktu widzenia samorządu przeprowadzenie panelu jest niezwykle kosztowne, jest ogromnym przedsięwzięciem. Mamy przykład panelu lubelskiego, w którym rekomendacje nie zostały wdrożone. Zapraszasz dużo ludzi, organizujesz mnóstwo zasobów, i co? Te narady są jednak narzędziem, które na te mniejsze tematy można prowadzić w oparciu o własne środki, (...) jest to świetne narzędzie do planowania przestrzeni. Dla mnie jest lepszą formą, bo panel jest dużym wyzwaniem, a i tak nie masz gwarancji, że jego rekomendacje będą wykorzystane. I pomyśl, jakie też zaufanie osób uczestniczących, jeśli nie widzą efektów? Dostaną zaproszenie na kolejny panel i co powiedzą – no sorry... (WI_ORG_1).*
- *Narady obywatelskie są sposobem wyjścia z klinczu wielkiego, drogiego procesu, na który wiele samorządów nie stać, ale cały czas oddającym ducha deliberacyjnego procesu. (WI_NGO_1).*

Warto zwrócić uwagę na to, że w pierwszej wypowiedzi sam koszt panelu oceniony jest jako wysoki relatywnie do ryzyka niewdrożenia rekomendacji. Brak prawnego uregulowania paneli oraz obowiązującej mocy rekomendacji powoduje, że z punktu widzenia polityk publicznych wysiłek finansowy i organizacyjny w niego włożony może być zmarnowany, choć dalej może on mieć pozytywny wpływ na kompetencje i lokalną kulturę partycypacji. Ponadto panel, jako relatywnie złożony proces społeczny, jest też trudny do budżetowego

zaplanowania, szczególnie gdy organizowany jest po raz pierwszy. Stąd też często pochłania nie tylko znaczne środki finansowe, ale też wymaga od osób organizujących znacznie więcej pracy niż są w stanie przewidzieć i zaplanować, angażując dodatkowe zasoby osobowe i mobilizacyjne.

Argumenty te powszechnie pojawiają się też w publicznej dyskusji o deliberacji. Sam popularyzator paneli obywatelskich w Polsce M. Gerwin proponuje łatwiejszą i tańszą w organizacji alternatywną metodę kawiarenki deliberacyjnej (*Deliberative Cafe*), której „koszty nie są tak duże” (2023: 3). Doskonale to oddaje także konferencyjna wypowiedź K. Szpaka z Instytutu Polityk Publicznych o tym, że przez skupienie się na panelach obywatelskich deliberacja w Polsce stała się „dobrem luksusowym dla wybranych” (2024). Z wysokimi kosztami organizacji panelu związany jest też problem przeszacowania oczekiwań wobec tego narzędzia. Można postawić tezę, że urząd, który decyduje się przeznaczyć tak znaczące środki na organizację procesu partycypacyjnego, oczekuje wysokiej użyteczności samych rekomendacji, planując jego zbyt ambitny zakres, jak wskazują choćby panele we Wrocławiu (Ufel 2022) czy w Warszawie (Andrzejewski 2020). W tym pierwszym przypadku tematyka panelu została oceniona zarówno jako zbyt złożona, jak i odpowiadająca na kwestie już obecne w politykach miejskich, podczas gdy w drugim – jako zbyt mało elastyczna przez to, że zaplanowana już na etapie zamówienia publicznego przez mało doświadczony w zakresie deliberacji urząd. Wątpliwości i oczekiwania dotyczące ustalenia tematyki paneli pojawiały się w przeprowadzonych wywiadach, czy to oceniając konkretne działania, czy nawiązując do doświadczeń innych samorządów:

- *Największym wyzwaniem jest to, żeby był dobrze określony temat, pasujący pod panel, a nie sama moda na niego. Był przez jakiś czas hype na panele, metoda była fetyszyzowana. Przez to niestety skupialiśmy się na metodyce, a nie problematyce. (WI_ORG_2).*
- *Panele też będą, ale wolałabym jednak robić narady, a panele zostawić na takie większe, ale też bardzo dobrze przemyślane – również pod kątem budżetowym – tematy. (WI_ORG_1).*

Skomplikowanie organizacyjne panelu powoduje też, że zazwyczaj wskazywana jest potrzeba albo wręcz konieczność zaangażowania zewnętrznej osoby do konsultowania metodyki tego procesu. Wiąże się to często z przystaniem na dosyć sztywne ramy metodologiczne, co część osób organizujących wskazuje jako ograniczenie:

- *Odeszliśmy od paneli obywatelskich przez to, że ekspert, z którym współpracowaliśmy, sztywno się trzymał swoich ram, a nam brakowało elastyczności. (WI_ORG_2).*
- *Ja myślę, że metodologia powinna być ustandaryzowana po jednym czy drugim procesie w taki sposób, żebyśmy mniej więcej wiedzieli generalnie, ku czemu zmierzamy i jak to ma mniej więcej wyglądać. (...) Miałem okazję wielokrot-*

nie prowadzić różnego rodzaju procesy partycypacyjne przy różnych okazjach i nawet jakbyśmy chcieli pójść według najbardziej wystosowanego tematu, to zawsze będzie inaczej. Bo to są inni ludzie, inni liderzy, inny problem się nam objawi, inny teren i tak dalej. Nie da się. Tak po prostu. (...) W założeniu miało być po prostu kopiuj-wklej i tak dalej. W życiu! Każde miasto było inne, ludzie byli inni, inne problemy, każdy na co innego zwracał uwagę. Framework był podobny, liczba warsztatów była podobna. Podobne zagadnienia, ale to zęglowało w kompletnie różnych kierunkach. (WF_GDA_URZ_10).

- *Staraliśmy się nie przeladować regulaminu, ale też wiele razy prowadziło to do kontrowersji czy problemów. A z drugiej strony też były głosy w stylu „czy naprawdę potrzebujemy tych regulaminów, nie możemy po prostu usiąść i porozmawiać?” (WF_WRO_ORG_7).*
- *Można mieć pewną strukturę, ale dobrze zapewnić pewną elastyczność. To znaczy mamy plan na jakieś warsztaty, ale po pierwszym, patrząc na to, jak grupa reaguje, dobrze móc ciągle elastycznie dopasować ten drugi i trzeci, a nie iść tylko tym, co zaplanowaliśmy. Zobaczyć, co ludzie wniosli, co rozumieją i w takim dosyć żywym procesie dociągać to. (WF_GDA_ORG_8).*

Łatwość i relatywnie niższy koszt organizacji alternatywnych, mniejszych form deliberacji jest także związany z inną grupą argumentów za ich organizacją. Jest to kwestia rozwijania kompetencji i postaw obywatelskich, które są propartycypacyjne:

- *Nastawiam się, że rekomendacje będą dobre, ale nadrzędnym rezultatem jest to, że mieszkańcy będą uczestniczyć i będą mieli możliwość uczestnictwa. To było przez ostatnich kilkanaście lat w ogóle nieoczywiste, że mieszkaniac ma głos. (...) uczestnictwo jest bardzo ważne, to, żeby oni przełamali tę barierę wejścia w dialog z władzą. Jest on ciężkim tematem, zwłaszcza jak był przez lata wzajemny brak zaufania. (WI_ORG_1).*
- *Niech robią, lepsze to niż nic. Jeśli zrobią naradę dobrze, to jest to ok. Nie mamy dużo doświadczeń panelu w Polsce, a już nie mówiąc o samorządach, które robią to któryś raz, więc jeśli ma to znaleźć drogę narady obywatelskiej, to proszę bardzo. (WI_NGO_1).*
- *Ci ludzie [z pierwszego warsztatu] teraz wracają do nas, informują że np. deweloper buduje coś niezgodnie z planami. I my możemy coś z tym zrobić, też na podstawie ich rekomendacji, ale gdyby nie ich zaufanie do nas, to teraz byśmy nawet o tej sprawie nie wiedzieli (WF_GDA_URZ_12).*

Niemniej jednak ważne są tu też kompetencje czy zmiana przyzwyczajeń ze strony urzędu. Niejednokrotnie procesy partycypacyjne organizowane są przez wyodrębnione działy czy komórki, lecz pozostają bez większego wpływu na pozostałe działy, co negatywnie wpływa na wdrażanie ich rezultatów. Stosowanie praktyk partycypacyjnych może odwracać te tendencje:

- *Na tym etapie jest taka sytuacja, że zarządzam urzędnikami, wobec których nie mam żadnych uprawnień władczych. Mówię wójtowi, że potrzebuję to*

i to, a on – to sobie z nimi uzgodnij. Ale idzie to, grzecznie wykonują zadania, konsultują ze mną. W zasadzie wójt mówi – spoko, działaj sobie, zaciągaj sobie zobowiązania, na luzie. (WI_ORG_1).

- *Kluczowe u nas – ale też mam takie wcześniejsze doświadczenia z Łodzi (...) – jest silosowanie się działów w urzędzie. Procesy partycypacyjne wymuszają tu zmianę, po prostu trzeba współpracować i te nowe ścieżki się wydep-tują. (WF_GDA_URZ_12). Muszę powiedzieć, że fajnie pod tym względem wyszło – lepiej niż w [pierwszej dzielnicy, gdzie organizowane były warsz-taty] – jeśli chodzi o współpracę z innymi wydziałami. Byli włączeni w cały proces, przychodzili, dopytywali się jak to wygląda i co jeszcze kto może zrobić. (WF_GDA_ORG_11). Właśnie, my też z naszej strony przelaliśmy tro-chę lody i uspokoiłiśmy ich, że jak coś to ich obronimy [przed krytyką mieszkań-ców i mieszkanek]. (WF_GDA_URZ_12).*

Innym argumentem, zaczerpniętym z literatury przedmiotu, a prze-mawiającym za organizacją mniejszych, a przede wszystkim krótszych form partycypacji, jest stopień zaangażowania osób uczestniczących. Łatwiej jest zadbać o inkluzywność takiego procesu, jeśli spotkania trwają 2–4 godziny zamiast całego dnia. Można wtedy elastycznie dopasować termin, np. organi-zując warsztaty w tygodniu, dzięki czemu będą one bardziej dostępne dla osób opiekujących się dziećmi lub rodzinami (Eliodori i in. 2023: 7). Ważnym argu-mentem za skróceniem czasu deliberacji jest także inkluzywność wobec osób o ograniczonej wytrzymałości kognitywnej. Badania dotyczące jednego z paneli obywatelskich sugerują, że wysoka zgodność dla niektórych rekomendacji wy-nikała ze zmęczenia osób uczestniczących, szczególnie tych starszych (Grab-kowska i in. 2024: 39). Ponadto część osób uczestniczących w panelu oby-watelskim we Wrocławiu wskazywała na przeładowanie wiedzą ekspercką i tym, że wielu z tych pomysłów nie udało się wykorzystać (Ufel 2022). Jednocześnie pojawiają się także opinie, wskazujące na to, że 5 dni panelu to za mało czasu, by dogłębnie omówić zadane tematy i przygotować jakościowe, wybiegające w przyszłość rekomendacje (Andrzejewski 2020).

Przedstawione powyżej argumenty prezentują szereg zastrzeżeń lub pro-blemów, przed którymi stają praktycy i praktyczki chcące organizować panele obywatelskie w Polsce. Problemy te są ze sobą powiązane, a można je podsu-mować stwierdzeniem, że obecnie są to relatywnie drogie narzędzia partycy-pacji o dużym potencjale, lecz wciąż o znacznym ryzyku choćby częściowego niepowodzenia. Ich popularność oraz rozbudowana teoretyczna „oprawa” czę-sto powodują przerost oczekiwań wśród osób decydujących się na ich organi-zację, podczas gdy wciąż słabe rozpoznanie tych mechanizmów, a także kul-turowe deficyty w obszarze partycypacji (Ufel 2023) sprawiają, że dorównanie tym oczekiwaniom staje się zadaniem niezwykle trudnym.

3.2. Mniejsze formy deliberacji w praktyce

Szukając rozwiązań powyższych problemów, samorządy idą w stronę mniejszych i bardziej elastycznych form współdecydowania. Coraz częściej w tym kontekście mówi się w Polsce o naradach obywatelskich, choć termin ten wymaga wyjaśnienia. Pierwsze narady obywatelskie organizowane były przez Fundację Pole Dialogu w 2013 r. (Fundacja Pole Dialogu 2016), a więc jeszcze przed pierwszym panelem obywatelskim. Wzrost popularności tego terminu w ostatnich latach jest z kolei zasługą organizacji kilku Ogólnopolskich Narad Obywatelskich (np. w sprawie edukacji czy ubóstwa energetycznego), w których lokalne narady poprzedzały jeden ogólnopolski panel obywatelski. Ten dwuetapowy model nie jest jednak przedmiotem niniejszego rozdziału, gdyż jest to przedsięwzięcie ogólnopolskie oraz też trudniejsze w organizacji niż pojedynczy panel.

Termin „narada obywatelska” stosowany jest natomiast w wielu wdrażanych wydarzeniach lokalnych, które mają różną formułę np. w Piastowie czy Lubartowie we współpracy ze wspomnianą Fundacją Pole Dialogu, czy we Wrocławiu na podstawie autorskiej formuły narady, która też posłużyła za wzór do podobnego procesu w pobliskim Pleszewie. Mechanizm wrocławskiej narady będzie dokładniej opisany w kolejnej części tego rozdziału. Z kolei analizowane w dalszej części procesy w Gdańsku nie posługują się tą nazwą – są to po prostu warsztaty partycypacyjne, będące elementem większego procesu przygotowania „Masterplanu” dla każdej z dzielnic.

Pomimo tego „galimatiasu metodologicznego i nazwowego” (WI_NGO_1) w tym rozdziale termin „narada obywatelska” stosowany jest celem wskazania na wszelkie mniejsze i prostsze w organizacji (niż panel obywatelski) procesy partycypacyjne stosowane przez lokalne samorządy. Inspirowane mogą być one też metodami zagranicznymi, takimi jak sądy obywatelskie czy konferencje konsensusu. Liczba osób uczestniczących w tych warsztatach to między 20 a 40 osób, które podczas 3–5 spotkań trwających po 3–4 godziny zapoznają się z zadaniem problemem i w dyskusji przygotowują wspólne rekomendacje. Istotną różnicą jest też metoda doboru minipubliczności (WI_NGO_1), która w mniejszym stopniu opiera się na losowaniu. O ile w polskich panelach obywatelskich częstą praktyką jest wysyłanie zaproszeń do losowo wybranych gospodarstw domowych, tym samym randomizując próbkę osób mogących się zgłosić, o tyle w mniejszych formach deliberacji dobór ten najczęściej opiera się na losowaniu spośród samodzielnie zgłaszających się osób, bez wcześniejszej selekcji. Mniejsza liczba osób też wpływa na ograniczenie możliwości zapewnienia demograficznej reprezentatywności lub ideologicznego zróżnicowania grupy.

3.3. Narady obywatelskie we Wrocławiu

Wrocławskie narady obywatelskie – do tej pory dwie – trwały 3 i 4 dni, odbywały się w soboty w godzinach 10–14 – choć czasem osoby uczestniczące zostawały dłużej. Pierwsza z porad dotyczyła przygotowania projektu przebudowy ulicy Ruskiej (Ufel, Rodziewicz 2024), a tematyka ta pozwoliła na zastosowanie rzadko angażowanych metod facylitacji dyskusji – były to wspólny spacer z projektantką oraz praca na przygotowanej specjalnie w tym celu makiecie. Innowacją w temacie partycypacji było zaproszenie do składu narady nie tylko losowo wybranych mieszkańców i mieszkanek danej ulicy czy pozostałych części Wrocławia, ale zagwarantowanie stałego miejsca w składzie narady dla lokalnych przedsiębiorstw, osób aktywistycznych, osób zgłoszonych przez Radę Osiedla, a także dwóch osób wskazanych z urzędu miasta. W drugiej iteracji dotyczącej strefy czystego transportu, w skład zamiast przedstawicieli/ek lokalnych przedsiębiorstw weszły dwie osoby zajmujące się tą tematyką naukowo. Taki skład narady został pozytywnie oceniony, ponieważ mimo znacznie zredukowanego składu i ograniczonego czasu trwania, zapewnił różnorodność głosów, a także stałą obecność celowo wybranych wykładów eksperckich (urzędniczych, społecznych czy akademickich) ze strony uczestników i uczestniczek, które podniosły jakość deliberacji:

- *W przypadku ul. Ruskiej (prowadzącej do Rynku) nie wyobrażam sobie, żeby w skład narady wchodziłi sami mieszkańcy – nie ma ich wielu, należy uwzględnić to, że partery są zdominowane przez przedsiębiorstwa i ten poziom podłogi jest dla innych również. Wydaje się, że trzeba zawsze indywidualnie ustalać i decydować się na naradę np. z ustalonymi grupami ważności co do składu uczestników czy do procentowego udziału w naradzie. (WF_WRO_URZ_5).*

O swojej aktywnej roli pozytywnie wypowiadała się także urzędniczka, która była uczestniczką narady:

- *Miałam wrażenie, że jesteśmy traktowane z M. tak samo, jak reszta członków grupy, czułyśmy się jej pełnoprawnymi członkiniami. (WF_WRO_URZ_6).*
Zastosowane metody, a szczególnie praca przy makiecie, zostały też ocenione jako skuteczne narzędzie pracy, ale też deeskalacji emocji, przekładające pozytywne doświadczenia panelu na mniejsze formy deliberacji:
- *Mieliśmy doświadczenie panelu obywatelskiego, który gdzieś w tle procesu narady pobrzmiwa. W międzyczasie te narady odbywały się na poziomie regionów czy ogólnopolskim, jak ta o ubóstwie energetycznym. Widzieliśmy to i uważałem, że ta forma świetnie się sprawdzi do tego tematu. Wydawał on się bardzo kontrowersyjny, ale narada pokazała, że jednak tak kontrowersyjny nie jest. (WF_WRO_ORG_4).*
- *Makieta była hitem. Dzięki temu uczestnicy, którzy nie są architektami i projektantami, mogli sobie wszystko wyobrazić i zwiualizować. (...) Wtedy też*

okazało się, że jedna z uczestniczek – wcześniej bardzo aktywna, dominowała pozostałych – nie była dobrym partnerem do pracy w grupie, dzięki makiecie inne osoby przejęły inicjatywę, pozwoliło to na to, żeby dyskusja nie została zdominowana przez jedną osobę. (WF_WRO_URZ_5).

Trzeba wspomnieć, że sposób użycia makiety przez projektantkę pomógł także jej na przeforsowanie spójnego, acz zgodnego z jej pierwotną wizją planu (WF_WRO_ORG_5). Działanie to pozwoliło jednak na to, by w konstruktywny sposób pogodzić ze sobą głosy bezkompromisowych aktywistów miejskich, mieszkanki, oraz zarządczyni komercyjnej nieruchomości, którzy obstawiali przy zupełnie innych wizjach miasta. Natomiast rozwiązania, które sprawdziły się przy planowaniu przebudowy ul. Ruskiej, nie zdały egzaminu przy kolejnej naradzie dotyczącej wprowadzenia strefy czystego transportu. Temat ten okazał się bardziej kontrowersyjny, a zaproszenie do jej składu ruchu miejskiego sprzeciwiającego się tego rodzaju rozwiązaniom zamiast zapewnić różnorodność dyskusji, stordedowało ją:

- *Nie zrobiło dobrze tematowi to, że było ograniczenie tylko do 20 osób. Ja rozumiem, że to temat był kontrowersyjny i trzeba było ograniczyć liczbę osób, ale sprawiło to wrażenie, że było to wszystko ukrywane. Dało to pretekst do tego, że przy każdym naszym spotkaniu była kontrmanifestacja na zewnątrz. (...) Po drugie, mam wrażenie, że mało czasu spędziliśmy na argumentację, było dużo retoryki. (...) Druga strona zgadzała się na jakieś truizmy, ale nie oferowała żadnych rozwiązań. (WF_WRO_UCZ_2).*
- *Zabrakło tej dyskusji wewnętrznej. Pojawiła się ona dopiero ostatniego, tego dodatkowego dnia, ale wtedy już i tak dużo czasu spędziliśmy na ustalaniu rekomendacji i głosowaniu. Wcześniej się kręciliśmy wokół bardzo podstawowych tematów. (WF_WRO_UCZ_3).*

Warto dodać, że oprócz dwóch osób zaproszonych z ramienia prosamochodowego NGO (obok dwóch takich osób z ruchów klimatycznych i promujących transport zbiorowy), w składzie narady znalazły też osoby powiązane z tym ruchem, które dostały się tam jako mieszkańcy i mieszkanki. Było to możliwe dzięki skoordynowanej akcji wysyłania zgłoszeń oraz manipulacji danymi wejściowymi (dot. preferencji co do sposobu transportu), co zwiększyło ich obecność w naradzie.

3.4. Gdańskie Warsztaty Projektowe

Warsztaty deliberacyjne prowadzone w Gdańsku również doczekały się do momentu powstawania tego tekstu dwóch odsłon, prowadzonych w ramach pilotażu projektu EUARENAS (Keresztely i in. 2023). Warsztaty te są elementem w procesie opracowywania masterplanu dla dzielnicy, który następuje po lokalnej wizji eksperckiej, a przed opracowaniem propozycji przez

Biuro Architekta Miasta, która w następnym kroku kierowana jest do urzędu oraz rady miasta. Rola osób uczestniczących jest tu zatem wyraźnie zaznaczona jako doradcza, choć istotna – także w „tarcjach” między BAM a pozostałymi działami, które są sceptycznie nastawione do niektórych propozycji (WF_GDA_URZ_12). Z drugiej strony – brak deklaracji o tym, że rekomendacje warsztatów są wiążące dla miasta, też były wskazywane jako czynnik demotywuujący do merytorycznego zaangażowania się (WF_GDA_UCZ_14).

W gdańskich warsztatach bierze udział 40 osób, jednak od niemalże początku pracy dzielą się one na 4 stoliki tematyczne, zajmujące się konkretnymi obszarami. Warsztaty te odbywały się do tej pory w poniedziałkowe popołudnia, a spotkania trwały 2–3 godziny. Pierwsze ze spotkań miało charakter otwarty, polegało na przedstawieniu metody i dawało możliwość wypowiedzenia się na związane z daną dzielnicą problemy. Spotkanie to było też jednym z elementów promocji warsztatów – odbywało się przed zamknięciem zgłoszeń do deliberacji w mniejszym gronie. Kolejne spotkania miały charakter pracy warsztatowej, a ostatnie znowu miało charakter publicznej prezentacji rezultatów. W drugiej instancji warsztatów zrezygnowano z tego publicznego spotkania na rzecz dodatkowego dnia pracy nad rekomendacjami. Pierwsze warsztaty odbyły się w dzielnicy Piecki-Migowo, podczas gdy kolejne obejmowały swoim terenem zróżnicowane fragmenty 3 dzielnic. Mimo pozornie jednolitej charakterystyki tego obszaru, okazało się to być problematyczne:

- *Zabrakło nam czasu – jako trzy dzielnice mamy bardzo różne potrzeby. Pod koniec dyskusji i wystąpień eksperckich, które trwały półtorej godziny, miałam wrażenie, że o czymś zapomniałam. Miałam poczucie, że nie wszystko udało nam się przepracować. (WF_GDA_UCZ_7).*

Powyższa wypowiedź współbrzmi z jedną z deklaracji z Wrocławia, które wskazują, że ograniczony względem panelu czas – oprócz wymienionych wcześniej zalet – może też okazać się niewystarczający, szczególnie jeśli kontrowersyjność tematu nie pozwala się skupić na merytorycznej pracy nad rozwiązaniami. Co ciekawe, również i w Gdańsku doszło do próby przejścia tego procesu:

- *Gdybym miał coś zmienić, to zwiększyłbym kontrolę ludzi na wejściu – na warsztatach pojawiły się osoby od dewelopera, których nie powinno tam być, i widać było, że pchają ten proces w stronę konkretnych interesów. (WF_GDA_UCZ_6).*

Pokazuje to, że nieco inaczej traktowana jest w naradzie obywatelskiej kwestia doboru próby (losowanie ze znacznie mniejszej puli tylko osób, które się same zgłosiły) czy mniej formalne traktowanie tej formuły np. przez brak sprawdzania dowodów osobistych na wejściu, ma zarówno swoje plusy, tworząc atmosferę zaufania i współpracy, jak i potencjalne zagrożenia. Wydaje się jednak, że w kontekście możliwych manipulacji tematem czy składem osób partycypujących narada obywatelska daje władzom miasta potencjalnie więcej

narzędzi, by kształtować jej przebieg w zgodzie ze swoimi oczekiwaniami. Nie musi to oczywiście jednoznacznie być odbierane negatywnie – wszak od woli politycznej zależy to, czy rekomendacje narady zostaną wcielone w życie, czy nie. Jednak szczególnie w warunkach niskiego zaufania do lokalnych władz, takie manipulacje – nawet jeśli czynione w dobrej wierze, na przykład w celu przeforsowania progresywnych rozwiązań wbrew silnym lokalnym układom polityczno-lobbystycznym – mogą podminować zaufanie do procesów partycypacyjnych i przekształcić je w kolejną platformę publicznego narzekania, zamiast motywować do współpracy i dialogu.

Wnioski

Tytułowe pytanie tego rozdziału „mniej znaczy więcej?” ma sugerować, że mniejsze (niż panel) formuły deliberacji mogą – nieco paradoksalnie – zwiększać jej zasięg i oddziaływanie. Przeprowadzone wywiady, analiza literatury oraz wybranych praktyk partycypacyjnych wskazują, że faktycznie stać się tak może z wielu powodów. Przede wszystkim niższe koszty i wysiłek organizacyjny potrzebny do przeprowadzenia narady obywatelskiej pozwalają na jej częstsze i powtarzalne stosowanie. Dzięki temu deliberacja może zawitać nawet do mniejszych miejscowości, a duże miasta mogą sobie pozwolić na liczne i powtarzalne eksperymenty. Jak wskazują lekcje paneli obywatelskich, do ich przeprowadzenia potrzebny jest duży *know-how* oraz kompetencje, ale także odpowiednia gotowość lokalnej społeczności, miejskich polityków i polityczek czy całego urzędu (a nie tylko biur partycypacji). W warunkach, gdy brak kilku – lub wszystkich – tych zasobów, skuteczne przeprowadzenie panelu obywatelskiego jest wręcz skazane na (drogą i spektakularną) porażkę. To metodą małych kroków możemy dojrzewać – jako samorządy, społeczeństwo, ale też osoby eksperckie – do bardziej ambitnych rozwiązań.

Tu warto jednak przywołać lekcję budżetu obywatelskiego w Polsce – metody, która błyskawicznie zawitała pod strzechy niemal każdego samorządu. Mimo to wiele gmin wprowadzało ten mechanizm bez przekonania, powielając regulaminy czy narzędzia do głosowania dostarczane przez zewnętrzne firmy nastawione na zysk. Niemal w każdym mieście zainteresowanie budżetami obywatelskimi mieszkańców i mieszkańek spada z roku na rok (Martela i in. 2023), a wprowadzone ustawowo regulacje dodatkowo utrudniły rozwijanie innowacyjnych sposobów prowadzenia BO (np. opartych na deliberacji) (Sroka, Podgórska-Rykała 2021). Dziś wydaje się, że innowacyjna obietnica demokratyzacji społeczeństwa i lokalnej polityki przez budżety partycypacyjne była tylko mrzonką. Czy to samo może spotkać deliberację przez upowszechnienie się porad obywatelskich?

Przede wszystkim należy pamiętać, że narada obywatelska jest tylko narzędziem, które może być stosowane na różne sposoby. Bezrefleksyjne powiela-

nie tych samych rozwiązań bez wrażliwości na lokalny kontekst – co pokazuje i BO, i niektóre przykłady paneli obywatelskich – jest prostym sposobem na zmarnowanie potencjału każdej demokratycznej innowacji. Co więcej, każdego narzędzia, które ma potencjał zaburzyć lokalną hierarchię władzy czy dystrybucji zasobów, „uczyć się” będą też lokalni interesariusze i interesariuszki, chcący go wykorzystać do swoich celów. Widać to było zarówno w Gdańsku, gdzie osoby powiązane z lokalnymi deweloperami starały się nielegalnie wpłynąć na przebieg dyskusji, jak i we Wrocławiu, gdzie lokalne NGO wykorzystują narady do bezkompromisowego forsowania swojej agendy lub blokowania rozwiązań, którym są przeciwne. Nie ma powodów, by twierdzić, że inni aktorzy – np. lokalni politycy i polityczki – nie dołączą do tej grupy i nie nauczą się „obchodzić” narady tak, by działały dla ich korzyści. Nie ma również powodów, by wierzyć, że rozwiązania regulaminowe – a szczególnie takie na poziomie centralnym – mogą doprowadzić do uodpornienia deliberacji na wpływy polityczne.

Ostatecznie jednak narady obywatelskie można traktować nie tylko jako mniejszą – może nawet uboższą – wersję panelu, ale może przede wszystkim jako ewolucję konsultacji społecznych. Te – często o charakterze obligatoryjnym – w ostatnich latach stały się wręcz synonimem niedziałania mechanizmów partycypacyjnych. Jeśli mamy to zmienić, potrzebne są małe, acz regularne kroki w stronę szczerzej i włączającej współpracy między lokalnymi interesariuszami i interesariuszkami. Tylko wtedy okazjonalne igrzyska – którymi mogą być panele czy ogólnopolskie narady obywatelskie – będą miały szansę stać się demokratycznym wydarzeniem, a nie kolejnym zmarnowanym potencjałem obywatelskim.

Key Takeaways

1. Coraz więcej polskich samorządów decyduje się na tańsze i mniejsze alternatywy wobec paneli obywatelskich – np. narady obywatelskie czy warsztaty projektowe – tym samym wprowadzając elementy deliberacji do konsultacji społecznych.
2. Oprócz mniejszych kosztów narady te mają też inne zalety: budują lokalne społeczności oraz kulturę partycypacji na poziomie urzędowym; mogą być bardziej inkluzywne dla starszych osób lub rodziców przez krótsze godziny trwania; łatwiej dobrać niewielki, precyzyjny temat.
3. Z naradami wiążą się jednak problemy – zdarza się, że brakuje czasu na dyskusję, ich rekomendacje nie są dla władz wiążące, a także stają się obszarem sporu i manipulacji ze strony różnych środowisk.
4. Pomimo zagrożeń, narady obywatelskie mają potencjał do tego, by zastąpić fasadowe konsultacje społeczne, dając polskim samorządom nowe narzędzie do budowy lepszej kultury partycypacyjnej, która przełoży się także na skuteczność paneli obywatelskich czy ogólnopolskich narad.

Bibliografia

- Andrzejewski S. (2020). Panel obywatelski z perspektywy obserwatora – przypadek Warszawskiego Panelu Klimatycznego. *Miscellanea Anthropologica et Sociologica*, 21(3), Article 3. <https://czasopisma.bg.ug.edu.pl/index.php/maes/article/view/6281>
- Bachtiger A., Niemeyer S., Neblo M., Steenbergen M.R., Steiner J. (2010). Disentangling Diversity in Deliberative Democracy: Competing Theories, Their Blind Spots and Complementarities. *Journal of Political Philosophy*, 18(1), 32–63. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9760.2009.00342.x>
- Cohen J. (1989). Deliberation and Democratic Legitimacy. W: A. Hamlin, P. Petit (red.), *The Good Polity: Normative Analysis of the State*, 17–34. Blackwell.
- Deligiaouri A., Suiter J. (2023). Oscillating Between Representation and Participation in Deliberative Fora and the Question of Legitimacy: Can ‘Hybrid Representative Democracy’ be the Remedy? *Representation*, 59(1), 137–153. DOI: <https://doi.org/10.1080/00344893.2021.1950040>
- Dias N., Enriquez S., Julio S. (2019). *Participatory Budgeting World Atlas 2019*. Epopeia and Oficina.
- Ehsassi M.H. (2024). *Activated Citizenship: The Transformative Power of Citizens’ Assemblies*. Routledge. <https://www.routledge.com/Activated-Citizenship-The-Transformative-Power-of-Citizens-Assemblies/Ehsassi/p/book/9781032798561>
- Eliodori S., Valeriani M., Iaione C., Marchetti R., Keresztely K., Ufel W., Trowbridge H., Scott J. (2023). *EUARENAS D7.4 Policy Brief 2*, 10. University of Eastern Finland.
- Elstub S. (2010). The Third Generation of Deliberative Democracy. *Political Studies Review*, 8(3), 291–307. <https://doi.org/10.1111/j.1478-9302.2010.00216.x>
- Elstub S., Ercan S., Mendonça R.F. (2016). Editorial introduction: The fourth generation of deliberative democracy. *Critical Policy Studies*, 10(2), 139–151. DOI: <https://doi.org/10.1080/19460171.2016.1175956>
- Estlund D., Landmore H. (2018). The Epistemic Value of Democratic Deliberation. W: A. Bächtiger, J.S. Dryzek, J. Mansbridge, M. Warren (red.), *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy* (s. 112–131). Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198747369.013.26>
- Farrell D.M., Stone P. (2020). Sortition and Mini-Publics: A Different Kind of Representation. W: R. Rohrschneider, J. Thomassen (red.), *The Oxford Handbook of Political Representation in Liberal Democracies*, 227–246. Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198825081.013.11>
- Fundacja Pole Dialogu. (2016). *Narady obywatelskie. Wyjątkowa forma konsultacji społecznych. Rozmowy z osobami zaangażowanymi w narady w Rejowcu Fabrycznym i Opolu Lubelskim*, 32. Fundacja Pole Dialogu.
- Fung A. (2007). Minipublics: Deliberative Designs and Their Consequences. W: S.W. Rosenberg (red.), *Deliberation, Participation and Democracy*, 159–183. Palgrave Macmillan UK. DOI: https://doi.org/10.1057/9780230591080_8
- Gawlowski R., Sobolewska A. (2017). *Fundusz sołecki: Przepisy prawne i zasady wdrożenia*. Wydawnictwo C.H. Beck.

- Gąsiorowska A. (2023). Stały panel obywatelski w samorządzie lokalnym – Propozycja regulacji. *Samorząd Terytorialny*, 11, 9–25.
- Gerwin M. (2018). *Panele obywatelskie: Przewodnik po demokracji, która działa*. Fundacja Otwarty Plan.
- Gerwin M. (2023). *Deliberative Cafe. An Easy to Organise Citizen's Assembly*, 37. Center for Blue Democracy.
- Grabkowska M., Nowicka K., Sagan I., Tokarek A. (2024). *D3.3 Case Study Report*, 52. University of Eastern Finland.
- Habermas J. (1984). *The Theory of Communicative Action. Vol. 1. Reason and the Rationalization of Society*. Beacon Press.
- Habermas J. (1987). *The Theory of Communicative Action. Vol. 2. Lifeworld and System: A Critique of Functionalist Reason*. Beacon Press.
- Jacquet V. (2019). The Role and the Future of Deliberative Mini-publics: A Citizen Perspective. *Political Studies*, 67(3), 639–657. DOI: <https://doi.org/10.1177/0032321718794358>
- Keresztely K., Kangro K., Tarnaud L., Hayes L. (2023). *D4.2. Evaluation and Monitoring Report on the Pilot Actions*. Comparative Research Network. https://www.euarenas.eu/files/ugd/e14654_201a973434504f31abba315d0d1399c0.pdf
- Krawczyk B. (2021). Panel obywatelski dialogiem z mieszkańcami. *Przegląd Komunalny*, 3, 53–56.
- Mansbridge J., Bohman J., Chambers S., Christiano T., Fung A., Parkinson J., Thompson D.F., Warren M.E. (2012). A systemic approach to deliberative democracy. W: J. Parkinson, J. Mansbridge (red.), *Deliberative Systems*, 1–26. Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139178914.002>
- Martela B., Janik L., Mróz K. (2023). *Barometr budżetu obywatelskiego. Edycja 2022*. Instytut Rozwoju Miast i Regionów. DOI: <https://doi.org/10.51733/opm.2023.16>
- Michalska-Żyła A., Brzeziński K. (2018). Budżet partycypacyjny jako mechanizm współzrządzenia miastem. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio K-Politologia*, 24(2), 205.
- Podgórska-Rykała J. (2020). *Panele obywatelskie jako metoda deliberacji decyzyjnej*. Wydawnictwo C.H. Beck.
- Podgórska-Rykała J. (2024). *Deliberative democracy, public policy, and local government*. New York, Abingdon: Routledge, Public administration and public policy.
- Pospieszna P., Pietrzyk-Reeves D. (2024). Democratic innovations as a response to shrinking public space. W: *Activism in Hard Times in Central and Eastern Europe*, 47–70. Routledge.
- Smith G. (2012). Deliberative democracy and mini-publics. W: *Evaluating Democratic Innovations*, 100–121. Routledge.
- Sroka J., Pawlica B., Ufel W. (2024). *Pola mocy (i niemocy) w dyskursach publicznych i współdecydowaniu*. Libron.
- Sroka J., Podgórska-Rykała J. (2021). The Evolution of Participatory Budgeting in Poland – Towards Deliberation or Plebiscite? W: *Citizen Participation in Budgeting and Beyond: Deliberative Practices and their Impact in Contemporary Cases*, 15–36. Libron.

- Szpak K. (2024, kwiecień 24). *Praktyka demokracji deliberacyjnej*. Konferencja IV: Głos obywateli w Unii Europejskiej. <https://www.youtube.com/watch?v=ZmA-FBCFNrsU>
- Ufel W. (2022). I Wrocławski Panel Obywatelski jako przykład zastosowania praktyki deliberacyjnej. *Studia z Polityki Publicznej*, 9(4(36)), 95–114. DOI: <https://doi.org/10.33119/KSzPP/2022.4.5>
- Ufel W. (2023). Bariery partycypacji w Polsce – Długie trwanie oraz perspektywa postkolonialna w warunkach półperyferyjnych. W: J. Sroka, B. Pawlica, W. Ufel (red.), *Pozorność i abstrahowanie. W poszukiwaniu źródeł niemocy we współdecydowaniu w sprawach publicznych*, 113–180. Libron.
- Ufel W., Rodziewicz A. (2024). Narada obywatelska jako deliberacyjna innowacja społeczna – analiza przykładu wrocławskiego. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio K – Politologia*, 30(2), 161–178. DOI: <https://doi.org/10.17951/k.2023.30.2.161-178>

mgr Maria Jagaciak
Biuro Komunikacji Społecznej
Kancelaria Sejmu RP
maria.jagaciak@sejm.gov.pl

Rozdział X.

Narady lokalne jako wsparcie złożonych procesów deliberatywnych na poziomie kraju

Abstrakt:

Rozdział przedstawia założenia narad lokalnych, czyli rozproszonych regionalnie (na poziomie samorządu, województwa) lub krajowych, kilkugodzinnych spotkań, bazujących na prostym, powtarzalnym, wcześniej przygotowanym schemacie, realizowanym samodzielnie przez oddolnych organizatorów i organizatorki. Autorka przedstawia założenia metody, pokazuje jej praktyczne zastosowanie i umiejscawia ją jako potencjalny element modelu ogólnokrajowej narady obywatelskiej, czyli deliberatywnego procesu podejmowania złożonych tematów na szczeblu centralnym.

Słowa klucze:

narada lokalna, narada obywatelska, panel obywatelski, model ogólnokrajowej narady obywatelskiej

1. Wprowadzenie

Metody deliberatywne, stanowiące przykład nowoczesnych i nowatorskich sposobów na efektywne włączanie obywateli i obywaterek do podejmowania decyzji, dają wiele możliwości, a 12 różnorodnych narzędzi było – zgodnie z raportem OECD¹ i jego aktualizacją² – wykorzystanych na świecie w ciągu ostatnich 40 lat ponad 700 razy, z czego 160 razy tylko pomiędzy 2021 r. a 2023 r. Oczywiście najbardziej rozpowszechnioną i rozpoznawalną metodą jest panel obywatelski. Jednak jego złożoność i koszty powodują, że nie zawsze jest on dostępny, szczególnie jako wybór na pierwsze tego typu innowacyjne doświadczenie. Organizacje społeczne i przedstawiciele administracji publicznej testują więc inne rozwiązania. Szukają metod tańszych, prostszych, ale jednocześnie zachowujących cechy procesów deliberatywnych – różnorodność grupy (potencjalnie jej losowy wybór) oraz strukturę spotkań, czyli czas na edukację, deliberację i wspólny werdykt. Dodatkowo zarzutem, który formułowany jest wobec paneli obywatelskich, jest jego ekskluzywny charakter – jak to możliwe, że grupa 100 osób, nawet jeśli reprezentuje „społeczność w pigułce”, może być jedynym źródłem podjęcia decyzji w ważnej dla całego społeczeństwa sprawie? Z pomocą przychodzą praktycy i praktyczki partycypacji obywatelskiej (wsparci wiedzą i danymi osób pracujących na uczelniach i naukowo zajmujących się procesami deliberatywnymi), eksperymentujący z metodami i ich nowymi zastosowaniami.

Jedną z takich metod jest narada obywatelska. Jej różnorodne odmiany są stosowane zarówno w Polsce, jak i – w kilkunastu odsłonach – za granicą. Autorka niniejszego artykułu jest praktyczką partycypacji obywatelskiej, z wieloletnim doświadczeniem wspierania i wykorzystywania tej metody angażowania obywateli. Tekst bazuje na tym doświadczeniu i czerpie z niego inspiracje dla wyznaczania kierunków dalszego rozwoju narady obywatelskiej. Zgodnie z definicją zastosowaną przez OECD³ narada lokalna wywodzi się od metody sądu obywatelskiego (*citizens' jury*) czy konferencji konsensusu (*consensus conference*), stosowanych w innych krajach na świecie, aczkolwiek różni się od nich w kwestiach wyznaczania zagadnień do omawiania w trakcie i sposobu doboru osób uczestniczących (Ufel, Rodziewicz 2023). Jednak w Polsce przyjętych jest kilka równoległe działających modeli przyjmujących nazwę narady obywatelskiej, co może rodzić pewne metodologiczne zamieszanie⁴. Realiz-

¹ https://www.oecd-ilibrary.org/sites/339306da-en/index.html?itemId=/content/publication/339306da-en&csp_=07698b7c924c319d8bb92a6500bf563da&itemIGO=oecd&itemContentType=book

² <https://medium.com/participo/2023-trends-in-deliberative-democracy-oecd-database-update-c8802935f116>

³ https://www.oecd-ilibrary.org/sites/339306da-en/1/3/2/index.html?itemId=/content/publication/339306da-en&csp_=07698b7c924c319d8bb92a6500bf563da&itemIGO=oecd&itemContentType=book#section-d1e2245

⁴ Tabelę ułatwiającą zrozumienie tych rozróżnień można znaleźć na stronie: <https://naradaobywatelska.pl/strona-glowna/narada-obywatelska-czyli-co/>

zowane są bowiem krótkie, kilkugodzinne spotkania otwarte na wszystkich chętnych albo bardziej rozbudowane, cało- lub nawet kilkudniowe spotkania przeznaczone dla grupy ograniczonej do kilkudziesięciu wcześniej wylosowanych osób. Czasami te spotkania są organizowane oddolnie, a czasem we współpracy z decydem. Dodatkowo Fundacja Stocznia wydała na początku 2024 r. przewodnik po metodzie Ogólnopolskiej narady obywatelskiej⁵ (Belina-Brzozowska, Herbst, Jagaciak, Pierścińska, Wygnański i in. 2024), który łączy omawiane niżej narady lokalne i panel obywatelski.

Elementem wspólnym dla wszystkich metod objętych mianem narady obywatelskiej jest:

- 1) konstruktywny cel, czyli wypracowanie rozwiązań dotyczących spraw publicznych ważnych dla danej społeczności,
- 2) struktura, składająca się z części edukacyjnej (spotkania zaczynają się od wystąpień eksperckich, dających tło faktograficzne), deliberatywnej (pozwalają wypowiedzieć się i wzajemnie usłyszeć wszystkim osobom biorącym w niej udział) i głosowania (czyli wieńczącego procesu wspólnego werdyktu grupy).

Na czym ta metoda angażowania obywateli w formie narady obywatelskiej dokładnie polega i jakie lekcje można wyciągnąć z doświadczeń już zrealizowanych działań w Polsce? Czy narada obywatelska na szczeblu lokalnym może skutecznie zasilić repertuar narzędzi w ogólnokrajowych procesach deliberatywnych w Polsce? O tym stanowią kolejne podrozdziały tego artykułu.

2. Praktyczne zastosowanie narad lokalnych w Polsce

Poniżej zaprezentowane jest zestawienie wszystkich zrealizowanych do tej pory w Polsce narad obywatelskich. Choć pierwszy raz wykorzystano tę metodologię ponad 11 lat temu, to rozkwit widoczny jest w ostatnich pięciu latach, wraz z sukcesem bardziej złożonych paneli obywatelskich, bazujących na tym samym deliberatywnym podejściu (Ufel, Rodziewicz 2024).

Rozróżnić można trzy typy procesów:

- 1) jednorazowe, pogłębione (kilkudniowe) wydarzenia, realizowane dla mniejszej, często wyselekcjonowanej grupy,
- 2) takie, które w ramach jednego scenariusza łączą krótsze w formie spotkania prowadzone lokalnie w różnych miejscach Polski, ale których wnioski pozostają na poziomie lokalnym,
- 3) procesy ogólnopolskie, wykorzystujące w ramach jednego scenariusza lokalnie prowadzone narady do zgromadzenia ogólniejszych wniosków.

Tabela 1. Zestawienie narad obywatelskich w Polsce w latach 2013–2024

⁵ <https://naradaoenergii.pl/wp-content/uploads/2024/04/OgolnopolskaNaradaObywatelskaPrzewodnikPoModeluDlaOrganizatorow.pdf>

Liczba narad w ramach procesu	Miejsce realizacji	Czas trwania	Zakres	Metodologia	Uczestnictwo	Organizator	Typ
Energetyczne narady obywatelskie¹							
4	rozproszone lokalne procesy	wrzesień 2012 – wrzesień 2014	lokalny	kilkudniowy proces	ok. 20 osób, spotkanie otwarte, z dbałością o różnorodność grupy	Instytut na Rzecz Ekorozwoju i Fundacja Pole Dialogu	1
Narada obywatelska w Rejowcu Fabrycznym²							
1	Rejowiec Fabryczny	luty – maj 2016	lokalny	kilkudniowy proces	ok. 20 osób, spotkanie otwarte, z dbałością o różnorodność grupy	Fundacja Pole Dialogu	1
Narada obywatelska w Opolu Lubelskim³							
1	Opole Lubelskie	luty – maj 2016	lokalny	kilkudniowy proces	ok. 20 osób, spotkanie otwarte, z dbałością o różnorodność grupy	Fundacja Pole Dialogu	1
Narada Obywatelska o Edukacji⁴							
150	proces ogólnopolski	kwiecień–czerwiec 2019	ogólnopolski	krótkie, jednodniowe spotkania	spotkania otwarte, w sumie ok. 4 tys. osób	Fundacja Stocznia	3
Debata Poleska o górnictwie⁵							

Liczba narad w ramach procesu	Miejsce realizacji	Czas trwania	Zakres	Metodologia	Uczestnictwo	Organizator	Typ
1	Urszulin	marzec–kwiecień 2022	lokalny	kilkudniowy proces	ok. 35 osób, losowanie	Towarzystwo dla Natury i Człowieka, Lubelska Grupa Badawcza	1
Narady lokalne o kosztach energii (w ramach procesu Narady obywatelskiej o kosztach energii)⁶							
45	proces ogólnopolski	marzec–czerwiec 2022	ogólnopolski	krótkie, jednodniowe spotkania	spotkania otwarte, w sumie ok. 700 osób	Fundacja Stocznia	3
[w trakcie] Narada Obywatelska o Klimacie⁷							
4 (proces w trakcie, docelowo 25 narad)	rozproszone lokalne procesy	w trakcie, od sierpnia 2022	lokalny	kilkudniowy proces	ok. 15 osób, losowanie	Fundacja Pole Dialogu	2
Narady gminne w remizach OSP⁸							
ok. 35	rozproszone lokalne procesy	październik –grudzień 2023; czerwiec–lipiec 2024	lokalny	krótkie, jednodniowe spotkania	spotkania otwarte	Fundacja Stocznia	2
Narada obywatelska – Jak odnowić ulicę Ruską?⁹							

Liczba narad w ramach procesu	Miejsce realizacji	Czas trwania	Zakres	Metodologia	Uczestnictwo	Organizator	Typ
1	Wrocław	lipiec 2023	lokalny	kilkudniowy proces	16 osób, losowanie	Urząd Miejski Wrocławia	1
Narada obywatelska o strefie czystego transportu¹⁰							
1	Wrocław	listopad–grudzień 2023	lokalny	kilkudniowy proces	20 osób, losowanie	Urząd Miejski Wrocławia	1
[w trakcie] Narada Obywatelska artystów i artystek w Muzeum Sztuki Nowoczesnej¹¹							
1	Warszawa	wrzesień 2024	lokalny	kilkudniowy proces	20 osób, losowanie	Muzeum Sztuki Nowoczesnej, Fundacja Stocznia	1

¹ <https://poledialogu.org.pl/wlacz-sie-energetyczne-narady-obywatelskie/>

² <https://poledialogu.org.pl/narady-obywatelskie-uczenie-przez-doswiadczenie/>

³ <https://poledialogu.org.pl/narady-obywatelskie-uczenie-przez-doswiadczenie/>

⁴ <https://stocznia.org.pl/projekty/narada-obywatelska-o-edukacji-nooe/>

⁵ <https://ekolublin.pl/debata-poleska/>

⁶ <https://naradaoenergii.pl/narady-lokalne/>

⁷ <http://poledialogu.org.pl/narada-obywatelska-o-klimacie/>

⁸ <https://stocznia.org.pl/projekty/bez-lania-wody-narady-gminne-w-remizach-osp/>

⁹ <https://www.wroclaw.pl/rozmawia/jak-odnowic-ulice-ruska-narada>

¹⁰ <https://www.wroclaw.pl/rozmawia/jakiej-strefy-czystego-transportu-potrzebujemy-etap-ii-narada-obywatelska>

¹¹ <https://muzeumwspolne.artmuseum.pl/>

Źródło: Opracowanie własne.

W dalszej części artykułu przyjrzymy się ostatniemu typowi narad, próbując określić, na ile ta metodologia może służyć wspieraniu procesów konsultacyjnych na ważne społecznie tematy.

3. Narady lokalne w procesie ogólnopolskim

Do czasu powstania niniejszego rozdziału (czyli do początku lipca 2024 r.) odbyło się 10 procesów wykorzystujących metodę narady obywatelskiej, z niebagatelną sumą blisko 250 spotkań dla kilku tysięcy osób. Narady realizowane lokalnie mogą więc być procesem samym w sobie lub wspomagać dłuższe, bardziej rozbudowane działania. Ten podrozdział poświęcony jest zagadnieniu implementowania narad obywatelskich do procesów ogólnopolskich. Chodzi więc o sytuację, w której stosuje się metodę powtarzalnych – jeśli chodzi o formę i zagadnienia – narad, aby w możliwie masowej skali, porozmawiać o danym zagadnieniu. Można przy tym zastosować zarówno model dostępny bez ograniczeń, jak i bardziej złożone formy kilkudniowych spotkań dla wylosowanej części społeczeństwa. Siła narzędzia polega właśnie na potencjale skali. Pojedyncze wydarzenia są organizowane w skali mikro. Zazwyczaj, ze względów logistycznych i finansowych, mają lokalnych partnerów: organizacje społeczne, samorządy, grupy nieformalne, lokalnych liderów i liderki – to oni są odpowiedzialni za promocję wydarzenia w mediach lokalnych, prowadzą i podsumowują narady. Skalę widać jednak „z góry”, czyli z poziomu centralnego organizatora zbierającego rezultaty spotkań. Zadaniem tego podmiotu jest dbanie o masowy charakter akcji, wspieranie organizacji lokalnych procesów (finansowo, zasobami czy przygotowując materiały potrzebne do przeprowadzenia narady) i właśnie podsumowanie narad lokalnych. Tę formę wykorzystano w Polsce do tej pory dwa razy: w 2019 r. rozmowy toczyły się wokół kwestii reformy edukacji⁶, a w 2022 r. omawiano problem ubóstwa energetycznego⁷, realizując te procesy partycypacyjne w skali ogólnopolskiej, niemniej jeszcze bez wsparcia decydenta. Fundacja Stocznia w 2022 r., poza naradami lokalnymi, wykorzystwała także – po raz pierwszy w Polsce w skali ogólnokrajowej – metodę panelu obywatelskiego⁸. W maju 2024 r. odbył się drugi panel, poświęcony polityce żywnościowej⁹, któremu przewodziła Fundacja Pole Dialogu.

Można wierzyć, że tego typu procesów na szczeblu krajowym będzie coraz więcej, bo kumulują się wiedza, doświadczenie, a także wiara w skuteczność tej metody włączania obywateli w procesy decyzyjne. Widać też chęć testowania różnych metod deliberatywnych przez władze krajowe, co może świadczyć

⁶ <https://stocznia.org.pl/projekty/narada-obywatelska-o-edukacji-nooe/>

⁷ <https://naradaoenergii.pl/narady-lokalne/>

⁸ <https://naradaoenergii.pl>

⁹ <https://poledialogu.org.pl/ogolnopolski-panel-o-polityce-zywnosciowej/>

o rosnącym zaufaniu do innowacyjnych rozwiązań. Po wyborach w 2023 r. na poziomie ministerstw realizowane były pierwsze od wielu lat szerokie procesy konsultacyjne, m.in. Ogólnopolska Debata o Lasach, zorganizowana przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska,¹⁰ Marszałek Sejmu Szymon Hołownia w styczniu 2024 r. ogłosił chęć organizacji panelu obywatelskiego (Polska Agencja Prasowa 2024) trwają też prace nad wzmocnieniem głosu obywatelskiego w procesie legislacyjnym projektów ustaw, realizujące założenia Krajowego Planu Odbudowy. Jednocześnie organizacje społeczne działają także oddolnie.

4. Zalety i wady narad lokalnych

Jakie są zalety tego typu procesu? Rozmowa na szczeblu lokalnym jest często czymś łatwiejszym i bardziej naturalnym dla obywateli i obywaterek. Ludziom łatwiej jest mówić o sprawach lokalnych i co do nich podejmować decyzje, więc, przy niektórych tematach, można wykorzystać tę część do otwarcia szerszej dyskusji, także na wątki lokalne (chyba że temat ma charakter zagadnienia jedynie ogólnokrajowego, np. kwestia terminacji ciąży). Co ważne, taki sposób prowadzenia narady jest też stosunkowo tani w realizacji, dzięki temu, że ciężar finansowy rozkłada się pomiędzy lokalnych partnerów i głównego organizatora. A – jak już było to kilkakrotnie wspomniane – narady lokalne dają przy tym możliwość uzyskania masowej skali oddziaływania i otwarcia „narodowej debaty” na dany temat, a przy tym nadal być dostępnym lokalnie i „bliskim” mieszkańcom narzędziem. Dają też szansę wzmocnienia demokratycznego mandatu władzom lokalnym, poprzez stworzenie okazji do dobrej, merytorycznej rozmowy na innych niż do tej pory warunkach. W tym kontekście należy też dostrzec potencjał depolaryzacyjny tego narzędzia. Co potwierdzają organizatorzy powołując się na wyniki ewaluacji – zarówno krótka, kilkugodzinna wersja narady, jak i dłuższe, kilkudniowe jej formy, stwarzają przestrzeń do jakościowej rozmowy osób wchodzących na spotkanie z różnymi poglądami. Liczne przykłady realizacji potwierdzają także skuteczność narzędzia w wypracowywaniu konkretnych, akceptowalnych społecznie rozwiązań dla lokalnego lub krajowego decydenta¹¹.

Jednocześnie proces bywa skomplikowany logistycznie, wymaga bardzo elastycznego podejścia od centralnego organizatora: uruchomienia centrum wsparcia i dużych zasobów, aby odpowiadać na pojawiające się w jednym czasie dziesiątki potrzeb i problemów. Organizatorzy lokalni mają bardzo różny poziom wiedzy, brakuje im zasobów. Trzeba też włożyć dużo pracy w przygotowanie materiałów, przewodników, wskazówek i testować je w trakcie, co może być wymagające. Zagrożeniem jest także – szczególnie przy wyborze formu-

¹⁰ <https://www.gov.pl/web/klimat/ogolnopolska-narada-o-lasach>

¹¹ Wnioski z raportów z organizowanych w Polsce narad obywatelskich można zobaczyć m.in. na stronie: <https://naradaobywatelska.pl/materialy/#kontakt>

ły spotkania otwartego – niska frekwencja na spotkaniach. Ostatnim wartym wspomnienia wyzwaniem jest tematyka procesu – nie każde zagadnienie będzie dobre do rozmowy lokalnej, realizowanej przez oddolnych, często mniej doświadczonych organizatorów. Warto unikać zagadnień „technicznych” czy niezwykle skomplikowanych, wokół których trudno będzie wzbudzić zainteresowanie zwykłych mieszkańców i zachęcić władze do podjęcia rozmowy i moderacji narady. Pomocą w uniknięciu błędów mogą być tu jednak stworzone na podstawie praktycznych doświadczeń poradniki, podpowiadające, jak efektywnie przygotować i przeprowadzić spotkania¹².

5. Cele narad lokalnych stosowanych w skali krajowej

Wykorzystanie narad lokalnych w skali krajowej może przynieść wiele korzyści, a ich zastosowanie może być bardzo różnorodne. Czemu więc mogą służyć? Przede wszystkim dają szansę na otwarcie szerszej, ogólnokrajowej dyskusji na wybrany temat, dostępnej dla dużego grona obywateli i obywaterek. Wnioski wypływające ze spotkań opierają się na wiedzy, lokalnej diagnozie, dyskusji i wymianie poglądów, mogą więc dać bardzo ważną informację o lokalnym kontekście i potrzebach. Narady mają potencjał diagnostyczny, dając przestrzeń do zbadania nastrojów wobec danej kwestii: stopnia zrozumienia zagadnienia, potrzeb czy problemów lokalnych z nim związanych. Całościowa, końcowa analiza może dostarczyć bardzo ciekawego wglądu w różnorodność społeczeństwa i akceptowalne kierunki zmian. Narady mogą też odegrać niezwykle istotną rolę edukacyjno-informacyjną na temat zagadnienia stanowiącego meritum procesu, przez to, że w metodę wpisane jest przekazanie wiedzy o faktach, diagnozie sytuacji czy możliwych rozwiązaniach. Dają więc szansę na stworzenie przestrzeni do szerokich działań komunikacyjnych, opartych na rzetelnych danych naukowych i utworzenie dyskusji społecznej w oparciu o fakty. W dobie dezinformacji to może być silne narzędzie wspierające dobrą jakościowo dyskusję.

Poza walorem edukacyjnym narady mogą wzmacniać społeczności lokalne pod kątem dawania przestrzeni do spotkania i rozmowy w innych warunkach niż zazwyczaj. Służy temu deliberatywny (w zależności od długości spotkania w mniejszym lub większym zakresie) charakter wydarzeń. Praktyczne doświadczenia pokazują, że aspekt dobrej rozmowy przy wspólnym stole i odczarowania wzbudzającej emocje sytuacji konfrontacji z urzędem lub z sąsiadami jest niezwykle ważny i wyróżniający działanie na tle innych realizowanych zazwyczaj przez władze publiczne. Oczywiście ten typ spotkania jest bardziej wymagający, jeśli chodzi o przygotowania, zasoby czy moderację, ale daje dobre efekty, szczególnie w społecznościach silnie spolaryzowanych.

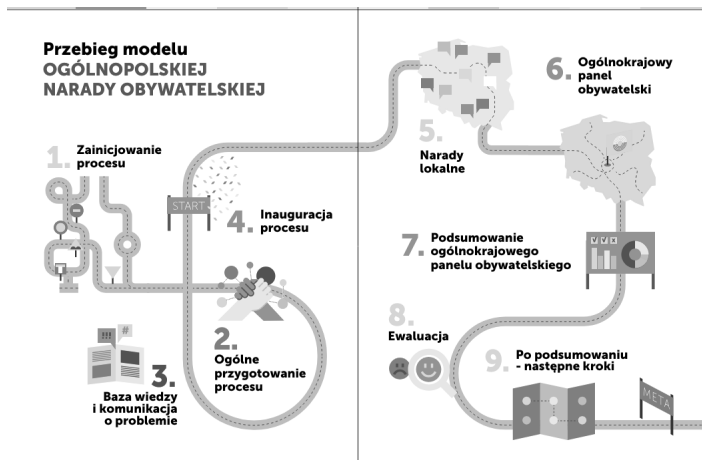
¹² Takie poradniki przygotowała m.in. Fundacja Stocznia: <https://naradaoenergii.pl/jak-zorganizowac-narade/> i Fundacja Pole Dialogu: https://poledialogu.org.pl/wp-content/uploads/2016/04/Narada_obywatelska_w_praktyce_Rejowiec.pdf

A w jakich sytuacjach najlepiej sięgać po naradę obywatelską w procesie ogólnokrajowym? Metodologia narady jest skuteczna, kiedy organizator chce poznać opinie różnych osób i omówić z nimi konkretny temat w sposób bardziej pogłębiony niż np. na typowym spotkaniu konsultacyjnym. Ważny aspekt dotyczy możliwości zapewnienia osobom uczestniczącym możliwości uwspólnienia wiedzy i konstruktywnej rozmowy prowadzącej do wypracowania rekomendacji. Z kolei patrząc na wymiar ogólnokrajowy, najlepiej korzystać z narady obywatelskiej, gdy celem jest rozmowa na temat, który jest jednocześnie bliski i osobiście ważny dla mieszkańców, a z drugiej strony mający wymiar ponadlokalny i dający przestrzeń do tworzenia polityk publicznych w wymiarze krajowym. Tym sposobem istnieje większe prawdopodobieństwo wyższej frekwencji i większej liczby narad, a więc w konsekwencji, w skali kraju, efektu skali: ciekawych wyników dotyczących nastrojów, poglądów i potrzeb lokalnych wobec omawianej szeroko sprawy.

6. Narada obywatelska jako element szerszego ogólnopolskiego procesu partycypacyjnego

Cykl narad obywatelskich może być wpisany w szerszy kontekst działań partycypacyjnych, łącząc się z innymi metodami angażowania obywateli, jak zrobiono to w Polsce przy okazji rozmowy o kosztach energii, wplatając narady lokalne jako pierwszy krok przed panelem obywatelskim¹³. W przypadku

Grafika 1. Przebieg Ogólnopolskiej narady obywatelskiej, której elementem są narady lokalne



Źródło: Poradnik *Ogólnopolska narada obywatelska. Przewodnik po modelu dla organizatorów i organizatorek*, (2024)

¹³ <https://naradaoenergii.pl/>

tego podejścia narada obywatelska staje się dobrym narzędziem eksploracyjno-diagnostycznym, zasilając proces wiedzą, pomagając zbierać pierwsze pomysły i przetestować w praktyce, jak dany temat jest odbierany. Może też potencjalnie pozwolić dedefiniować poruszaną kwestię, nazwać niejasności, kontrowersje czy pierwsze kierunki rozwiązań akceptowalne społecznie.

Można jednak pomyśleć o innym zastosowaniu narady i umiejscowić ją w innym miejscu procesu. Gdy czasu jest więcej, a zagadnienia tego wymagają, narady mogą służyć do wypracowania samego tematu i dokładniejszego zdefiniowania interesujących kierunków problemu, np. pomóc nam znaleźć obszary, w których wypracowane rekomendacje mogą zostać (pilotażowo) wdrożone, odpowiadając na lokalne wyzwania. Zastosowanie narad obywatelskich w końcowej fazie procesu może natomiast pomóc upowszechnić wniośki, upewnić się co do ich słuszności, dać możliwość odniesienia się szerokiego grona odbiorców do werdyktu narady czy porozmawiać o ich mądrej implementacji (w tym lokalnie) lub innego szerszego działania konsultacyjnego.

Wnioski

Narada obywatelska jako metoda włączania obywateli do podejmowania decyzji ma w Polsce wiele zastosowań i odsłon, co może powodować nie lada zamieszanie. Niezależnie jednak od definicyjnej mglistości, widać wspólne korzenie narzędzia. A już zdecydowanie jasno rysuje się jego potencjał jako wsparcia lub roli wiodącej do włączania obywateli w ogólnopolskim procesie partycypacyjnym. Może pełnić wiele funkcji: diagnostyczną, eksploracyjną, badającą nastroje i potrzeby czy konsultacyjną. Dzięki prostej formule i potencjale masowej skali może służyć otworzeniu dyskusji na ogół społeczeństwa. W Polsce wiele jest tematów do tego typu dyskusji i bardzo mało przestrzeni dającej namiastkę bezpiecznej i dobrej rozmowy. W świecie silnej polaryzacji i dezinformacji potrzeba tego typu innowacyjnych narzędzi.

Key Takeaways

1. Narada obywatelska jest stosunkowo prostym i skalowalnym narzędziem, dającym możliwość otworzenia dyskusji na ważne społecznie tematy.
2. Zastosowanie narady obywatelskiej w procesach ogólnokrajowych może pozwolić otworzyć szeroko zakrojoną dyskusję, która jednocześnie charakteryzuje się wysoką jakością, dzięki wykorzystaniu zasad procesów deliberatywnych.
3. Istnieje wiele przykładów zrealizowanych w Polsce procesów deliberatywnych, a także jest wiele dostępnych poradników, zbierających najważniejsze lekcje i dobre praktyki, co może wspomóc efektywną realizację przyszłych narad obywatelskich.

Bibliografia

- Belina-Brzozowska M., Jagaciak M., Lubiewski K., Wygnański J., Herbst J. i in. (2024). *Ogólnopolska narada obywatelska. Przewodnik po modelu dla organizatorów i organizatorek*, Fundacja Stocznia.
- Belina-Brzozowska M., Herbst J., Jagaciak M., Pierścińska P., Wygnański J. i in., (2022). *Narady lokalne o kosztach energii. Podsumowanie*, Fundacja Stocznia.
- Fundacja Stocznia (2024).
<https://stocznia.org.pl/projekty/bez-lania-wody-narady-gminne-w-remizach-osp/>
<https://stocznia.org.pl/projekty/narada-obywatelska-o-edukacji-nooe/>
<https://naradaobywatelska.pl/materialy/#kontakt>
<https://naradaobywatelska.pl/strona-glowna/narada-obywatelska-czyli-co/>
<https://naradaoenergii.pl>
<https://naradaoenergii.pl/jak-zorganizowac-narade/>
<https://naradaoenergii.pl/narady-lokalne/>
<https://naradaoenergii.pl/wp-content/uploads/2024/04/OgólnopolskaNaradaObywatelskaPrzewodnikPoModeluDlaOrganizatorow.pdf>
- Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*, OECD Publishing, Paris, 2020 <https://doi.org/10.1787/339306da-en>
- Kassenberg A., Ostrowska M. (2013). *Włącz się. Narada obywatelska w praktyce*, Fundacja Instytut na rzecz Ekorozwoju.
- Medium (2024). <https://medium.com/participo/2023-trends-in-deliberative-democracy-oecd-database-update-c8802935f116>
- Ministerstwo Klimatu i Środowiska, <https://www.gov.pl/web/klimat/ogolnopolska-narada-o-lasach>
- Muzeum Sztuki Nowoczesnej (2024). <https://muzeumwspolne.artmuseum.pl/>
- Polska Agencja Prasowa (2024). <https://www.pap.pl/aktualnosci/holownia-zorganizuje-w-sejmie-panel-poswiecony-mediom-publicznym-0>
- Praca zbiorowa (2022). *10 kroków dobrej narady. Przewodnik dla osób organizujących i moderujących naradę lokalną o kosztach energii*, Fundacja Stocznia.
- Ufel W., Rodziewicz A. (2024). *Narada obywatelska jako deliberacyjna innowacja społeczna – analiza przykładu wrocławskiego*. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio K – Politologia*, 30(2), 161–178.
- Pole Dialogu (2024).
<https://poledialogu.org.pl/narady-obywatelskie-uczenie-przez-doswiadczenie/>
<https://poledialogu.org.pl/wlacz-sie-energetyczne-narady-obywatelskie/>
<http://poledialogu.org.pl/narada-obywatelska-o-klimacie/>
https://poledialogu.org.pl/wp-content/uploads/2016/04/Narada_obywatelska_w_praktyce_Rejowiec.pdf
<https://poledialogu.org.pl/ogolnopolski-panel-o-polityce-zywnosciowej/>
- Towarzystwo na rzecz Natury i Człowieka (2024). <https://ekolublin.pl/debata-poleska/>
- Urząd Miasta Wrocław (2024).
<https://www.wroclaw.pl/rozmawia/jak-odnowic-ulice-ruska-narada>
<https://www.wroclaw.pl/rozmawia/jakiej-strefy-czystego-transportu-potrzebujemy-etap-ii-narada-obywatelska>

dr hab. Anna Przybylska

Uniwersytet Warszawski

a.przybylska@uw.edu.pl

ORCID: 0000-0002-7597-8156

Rozdział XI.

Adaptacyjność metod deliberatywnych konsultacji na przykładzie sondażu deliberatywnego

Abstrakt:

Rozdział rozważa elementy strukturalno-funkcjonalne, a także podatność na zmianę narzędzi konsultacji deliberatywnych na przykładzie jednej z ich najbardziej rozpoznawalnych metod – sondażu deliberatywnego (SD). Metodę tę zastosowano na kilku kontynentach, w krajach o odmiennych ustrojach politycznych, w rozważaniach nad alternatywnymi rozwiązaniami w zakresie wielu polityk publicznych, jak chociażby energetyka, mieszkalnictwo czy szkolnictwo. W Polsce, we współpracy z ośrodkiem dysponującym prawami autorskimi do metody, wykorzystano ją raz, w Poznaniu, w 2009 r., w dyskusji o odmiennych modelach zarządzania, finansowania i użytkowania stadionu zbudowanego na potrzeby mistrzostw świata w piłce nożnej EURO UEFA 2012. W prezentowanym tekście, na podstawie oceny tego doświadczenia oraz wniosków z innych badań, autorka analizuje zalety i ograniczenia tej formy konsultacji społecznych. W analizie bierze pod uwagę już zaobserwowane, jak i oczekiwane zmiany w implementacji SD. Rozdział zamyka dyskusja nad możliwym wykorzystaniem metody w praktyce instytucjonalnej, w szczególności w polskich samorządach.

Słowa klucze:

sondaż deliberatywny, konsultacje deliberatywne, metodologia deliberatywna, demokracja deliberatywna, polityka miejska, zmiana społeczna, zmiana systemowa

1. Wprowadzenie

Sondaż deliberatywny jest jedną z pionierskich metod deliberatywnych konsultacji społecznych, która zasługuje na uwagę ze względu na zastosowanie w odmiennych kontekstach instytucjonalnych i w odniesieniu do różnych zagadnień przedmiotowych. Pomysłodawca i realizator sondażu deliberatywnego – profesor James Fishkin z Uniwersytetu Stanforda – wskazuje na, przede wszystkim, doradcze zastosowanie metody względem procesów decyzyjnych, a czasem również legislacyjnych (Fishkin 1988, 2009, 2018).

Należy w związku z tym zauważyć, że deliberatywne formy konsultacji, najczęściej prowadzone do tzw. minipubliczności (ang. *mini-publics*), wśród których wymienia się SD, odróżnia od innych form konsultacji społecznych, przede wszystkim szczególna dbałość o te elementy procedury, które mogą przyczynić się do większej refleksyjności procesu konsultacyjnego na każdym jego etapie (Gastil 2008).

I tak, w deliberatywnych formach konsultacji niezbędne jest, aby decydenci, przystępując do konsultacji, określili w sposób dostępny, a więc z wykorzystaniem wielu kanałów komunikacji, a także przystępny, a więc niewykluczający ze względu na kompetencje językowe i inne, jakich informacji oczekują od obywateli, w jakim celu, i jak zgromadzone dane mogą przełożyć się na decyzje. Następnie organizatorzy konsultacji powinni udostępnić wiedzę dotyczącą przedmiotu konsultacji i zadbać o włączenie w wymianę argumentów przedstawicieli wszystkich grup społecznych, których sprawa dotyczy, na zasadach zapewniających równość pozycji w dyskusji. Komunikacja jest kontynuowana na etapie odniesienia wniosków do decyzji, kiedy to uzasadnia się przyjęcie pewnych rozwiązań, a odrzucenie w całości lub w części innych. Z kolei zasadnicze różnice między metodami deliberatywnych konsultacji dotyczą po pierwsze, rekrutacji uczestników i kontroli reprezentatywności, a po drugie, sposobu prezentowania wyniku namysłu (rozkład opinii vs. wspólne stanowisko).

Rozdział omawia przesłanki powstania i procedurę sondażu deliberatywnego, a także zastosowanie metody w praktyce instytucjonalnej wraz z jej zaletami i ograniczeniami. Analizuje adaptacyjność SD w różnych kontekstach podejmowania decyzji w sprawach publicznych, w zmieniającym się pod wpływem technologii informatycznych środowisku komunikacyjnym. Podejmuje również dyskusję nad kolejnymi możliwymi modyfikacjami metody uzasadnionymi potrzebą większej transparentności i wpływu obywateli na rezultat. I wreszcie, rozważa jej dalszą implementację, w powiązaniu z systemowym wsparciem dla modelu deliberatywnych konsultacji ogółem.

2. Przyczynki do powstania i charakterystyka metody

James Fishkin stara się przybliżyć sens dyskusyjnego spotkania losowo wybranych obywateli w formule sondażu deliberatywnego stosując metaforyczne określenie społecznego „mikrokosmosu” lub „społeczeństwa w jednym pokoju” (Fishkin 1995, 2009). Sondaż deliberatywny jest metodą w rozumieniu metod badań społecznych, ponieważ zakłada zastosowanie procedury działania, która odpowiada określonym standardom w zakresie zbierania i analizy opinii społecznych.

Nazwa „sondaż deliberatywny” nawiązuje do procedury badawczej łączącej badanie ilościowe, ankietowe z wymianą argumentów podczas spotkań w małych grupach z podbudową informacyjną w postaci materiałów eksperckich, aby opinie przekazane przez obywateli były przemyślane. Głównym powodem zaproponowania tej metody badania opinii było spostrzeżenie, że odpowiedzi udzielane przez respondentów w badaniach ankietowych niekoniecznie wynikają z ich przekonań, a nawet jeśli tak jest, to te przekonania mogą być budowane na fałszywych założeniach co do rzeczywistości. W uzasadnieniu potrzeby zastosowania metody, J. Fishkin odwołuje się do wyników eksperymentów, podczas których obywatele dzielili się przekonaniem co do działań nieistniejących osób, instytucji lub komentowali wydarzenia, które nigdy nie miały miejsca (2018).

Obserwacje te wywołały niepokój, dający się wyjaśnić pośrednim powiązaniem sondaży z procesem decyzyjnym. Po pierwsze, sondaże są sposobem na badanie oczekiwań społecznych w kontekście wyboru kandydatów politycznych lub rozwiązań w obrębie polityk publicznych. Po drugie, skoro można uzyskać opinie obywateli na temat tego, co nie istnieje, to tym bardziej można na nie wpływać poprzez podsuwanie fałszywych przesłanek lub ocen. Po 30 latach od pierwszego sondażu deliberatywnego uzasadnienie dla jego zastosowania w praktyce instytucjonalnej pozostaje w mocy.

Na sondaż deliberatywny składają się dwa lub trzy pomiary wiedzy i opinii. Pierwszy z nich poprzedza jakąkolwiek interwencję. Jest on realizowany na próbie losowej, która zazwyczaj jest większa niż w tradycyjnych sondażach, co jest spowodowane nie tylko chęcią obniżenia błędu pomiaru, ale również koniecznością zrekrutowania wśród respondentów uczestników dyskusji grupowych. Im większe prawdopodobieństwo odmów, tym większa próba.

Liczba uczestników dyskusji zależy od potencjalnego zróżnicowania opinii w sprawie ze względu na różne cechy populacji. Zazwyczaj jest to od około 150 do 300 osób. Po ich zrekrutowaniu sprawdza się, na ile ich charakterystyka ze względu na cechy, takie jak wiek, płeć, wykształcenie, zarobki jest typowa dla populacji, a odpowiedzi udzielone w ankiecie na pytania o światopogląd są zbieżne z odpowiedziami udzielonymi przez uczestników całej próby. W sytuacji różnic rekrutuje się uczestników o brakujących cechach. Biorąc pod uwagę

liczebność dyskutantów, ich reprezentatywność nie ma charakteru statystycznego, ale jest rozwiązaniem kompromisowym. Warto jednak podkreślić, że w zestawieniu różnych metod realizacji deliberatywnych konsultacji sondaż deliberatywny należy do wąskiej grupy wyróżniającej się wyższą liczebnością uczestników wybranych w sposób losowo-celowy.

Drugi pomiar (nie zawsze realizowany) odbywa się z udziałem uczestników deliberacji, bezpośrednio przed ich rozpoczęciem, zazwyczaj pewien czas po udostępnieniu materiałów informacyjnych. Natomiast ankieta końcowa jest realizowana tuż po zakończeniu deliberacji. Bywa, że o jej wypełnienie proszeni są nie tylko uczestnicy tego wydarzenia, ale wszyscy ci, którzy uzupełnili pierwszą ankietę. O ile w konsultacjach bierze się pod uwagę wyłącznie opinie końcowe dyskutantów, porównanie wyników kolejnych pomiarów wiedzy i opinii wśród uczestników dyskusji, a także porównanie rezultatów końcowych między uczestnikami i nie-uczestnikami, służy wykazaniu efektu deliberacji.

Wszystkie ankiety zawierają zestaw tych samych pytań mierzących poziom wiedzy i opinie w temacie konsultacji. Rzecz jasna, pytania są formułowane w taki sposób, aby były wskaźnikowe dla procesu decyzyjnego, czyli dotyczą kwestii najbardziej znaczących. Co więcej, zazwyczaj, pytania o opinie zawierają odniesienia do alternatywnych rozwiązań w dyskutowanej sprawie, scharakteryzowanych w przekazanym uczestnikom materiale informacyjnym. Dodatkowo pierwsza ankieta zawiera pytania o gotowość udziału w deliberacji, a ankieta końcowa pytania oceniające doświadczenie.

Natomiast należy w tym miejscu zastrzec, że o ile wzrost poziomu wiedzy informuje o spełnieniu istotnego warunku deliberacji w odniesieniu do formułowania rzetelnych i trafnych opinii, o tyle braku zmiany w opiniach nie można traktować jako braku efektu deliberacji. Możliwa jest bowiem sytuacja, w której obywatele, po etapie refleksji nad problemem, pozostają przy swoim zdaniu. Kluczowe jest, że refleksja grupowa (podczas dyskusji w małych grupach i podczas spotkania z ekspertami) oraz indywidualna (przy zapoznawaniu się z materiałem informacyjnym i podczas wypełniania kwestionariusza w kontekście nabytej wiedzy) jest kontekstem dla ostatecznych wyborów.

Warto w tym miejscu rozwinąć wątek dotyczący form dostarczania wiedzy uczestnikom SD. Jak wspomniano, przed deliberacją w grupach otrzymują oni pakiet informacji, najczęściej w postaci broszury, a między dyskusjami w grupach organizowane są spotkania z decydentami i ekspertami. Broszura lub materiał wideo zawierają dane pomagające ocenić alternatywne sposoby rozwiązania dyskutowanego problemu, a także argumenty „za” i „przeciwko” każdemu wyborowi. Forma tekstowa przekazu wiedzy ma przewagę nad formą materiału audio lub wideo polegającą na tym, że ułatwia odwołania do informacji podczas dyskusji. Z kolei wideo zaprezentowane na początku spotkania ma zapewnić, że przekaz trafi do każdego uczestnika. Eksperymenty

nad skutecznością przekazu wiedzy w różnych minipublikacjach trwają, i obecnie uwzględniają również m.in. obowiązkowy, kontrolowany przegląd slajdów przed przystąpieniem do deliberacji online. Z kolei przekaz wiedzy w ramach spotkania z panelem ekspertów i decydentów ma formę interaktywną i pozwala uczestnikom deliberacji uzupełnić wiedzę zgodnie z odczuwanymi potrzebami poznawczymi poprzez zadanie pytań przygotowanych przez każdą grupę. Paneliści są dobierani na zasadzie posiadania przez nich uzupełniających kompetencji lub opowiadania się za różnymi rozwiązaniami. Liczba pytań od każdej grupy jest taka sama i musi być ograniczona, biorąc pod uwagę ogólny limit czasu i to, że grup jest ponad dziesięć, a ekspertów udzielających odpowiedzi zazwyczaj kilku.

Pisząc o procedurze, trzeba ponadto poświęcić uwagę zasadom organizacji dyskusji, bo to przede wszystkim ona jest elementem modyfikującym standardowe badanie sondażowe. Zazwyczaj trwa ona jeden lub dwa dni i obejmuje kilka sesji dyskusji grupowych, a także jedno lub więcej spotkań plenarnych, podczas których przedstawiciele grup zadają pytania ekspertom i reprezentantom decydentów. Dyskusje odbywają się w małych, około dwunastoosobowych grupach. Liczba uczestników grupy zależy od tego, ile jest wątków i pytań szczegółowych do podjęcia, a także ile czasu przeznaczono na deliberację. Istotne jest bowiem, aby każdy uczestnik mógł wnieść wkład do deliberacji na równych zasadach. Im więcej uczestników w grupie, tym mniej czasu przypada na jedną wypowiedź, przy założeniu stałej długości spotkania.

Celem dyskusji jest omówienie w sposób wyczerpujący różnych rozwiązań problemu po to, aby uczestnicy mogli dokonać przemyślanych wyborów wyrażonych indywidualnie w ankiecie. Materiały informacyjne, a w szczególności alternatywne scenariusze działania, wraz z argumentami problematyzującymi ich zastosowanie, są osią moderowanej dyskusji. Jedną z głównych wytycznych pracy moderatora jest bezstronność, co przekłada się na podobną ilość czasu na dyskusję dla poszczególnych rozwiązań, jak również kontrola czasu wypowiedzi uczestników, aby ich wkład był podobny. Wśród ustalonych i zestandaryzowanych dla wszystkich grup zasad moderacji jest również ta, która mówi, że moderator nie wprowadza do dyskusji informacji spoza przekazanych uczestnikom materiałów, co oznacza, że nie odpowiada on na wykraczające poza nie pytania. Natomiast do roli moderatora należy wypracowanie z grupą pytań do ekspertów. Biorąc pod uwagę pojawiające się w literaturze przedmiotu błędy dotyczące opisu procedury sondażu deliberatywnego, należy podkreślić, że w tej metodzie, podczas deliberacji nie dąży się do uwspólnienia stanowiska w grupie. Przeciwnie, moderator powinien powstrzymać próby nakłaniania uczestników przez innych uczestników do przyjęcia określonej opinii. Autor metody stara się w ten sposób uniknąć fałszywego konsensusu wynikającego z wpływu cech jednostek, a nie siły argumentu, na innych (Fishkin 2018).

Dyskusja zogniskowana na gotowych scenariuszach nie jest typową procedurą dla wszystkich metod deliberatywnych konsultacji. Ma zalety, ale może również być krytykowana. Zaczynając od zalet, należy nawiązać do koncepcji konsultacji wielopoziomowych, w które wstępnie zaangażowane są organizacje reprezentujące interesy grupowe z profesjonalnym wsparciem. Takie podejście znajduje zwolenników wśród decydentów ze względu na bardziej ekspercki charakter, uwzględniający regulacje i zasoby (badanie własne z udziałem polityków z pięciu krajów europejskich, 2024). Gwarantuje ono możliwość zrealizowania propozycji bez potrzeby wdrażania obywateli w szczególności uwarunkowań formalnych, co wymagałoby wydłużenia procesu konsultacji. Może jednak być krytykowane z punktu widzenia ograniczania wpływu obywateli na decyzje do wyboru spośród predefiniowanych rozwiązań. Co więcej, w SD są one uzupełnione o argumenty „za” i „przeciw”. Dodanie własnych propozycji przez uczestników lub łączenie przez nich rozwiązań jest o tyle bezcelowe, że nie są one uwzględnione w ankiecie, która zbiera informacje o preferencjach.

Można jednak przedstawić dwie interwencje niemodyfikujące istotnie procedury SD, które jednak przekazują większą kontrolę nad procesem i jego rezultatem obywatelom. Pierwsza polega na włączeniu obywateli w ocenę scenariuszy rozwiązań przygotowanych przez ekspertów, decydentów i przedstawicieli interesów grupowych w ramach prekonsultacji, na przykład w formie dyskusji tekstowej online. Druga może przyjąć jeszcze bardziej otwartą formę polegającą na moderowanym współtworzeniu scenariuszy przez obywateli w ramach prekonsultacji, w czym również mogą pomóc technologie informatyczne. Jedną z prekursorów w projektowaniu procesu oddolnego tworzenia i oceny treści o znaczeniu decyzyjnym z wykorzystaniem platform internetowych była Beth Noveck (2009). Wyjście naprzeciw potrzebie transparentności procedur i procesów uczestnictwa obywateli w połączeniu ze zwiększeniem ich wpływu na rezultaty zostało też poddane szerszej refleksji (przykładowo: Lathrop, Laurel 2010). Ponadto zapis i analiza przebiegu dyskusji mogą pomóc w zniuansowaniu wyniku wyrażonego liczbowo poparcia dla różnych rozwiązań i pomóc w połączeniu różnych scenariuszy w dążeniu do rozwiązań kompromisowych (Przybylska, Bucholc, Mazur 2022).

Wreszcie, pisząc o metodzie, warto wyjaśnić znaczenie objęcia jej prawami autorskimi przez J. Fishkina. Otóż cel tego działania można rozumieć w ten sposób, że autor chciał zagwarantować dobrą jakość konsultacji realizowanych pod nazwą sondażu deliberatywnego. Wykorzystanie nazwy wymaga zgody autora, który ma nadzór merytoryczny nad procedurą, co zazwyczaj oznacza wspólną organizację konsultacji, w tym poddanie ocenie kwestionariusza pytań ankietowych i materiałów informacyjnych, przekazanie wytycznych dla moderatorów, a także obserwację procesu deliberacji i weryfikację wyników. Doświadczenie podpowiada, że ostrożność w udzielaniu prawa do korzystania

z nazwy ma uzasadnienie jako próba ograniczenia praktyk mogących doprowadzić do dewaluacji metody. Zdarzało się bowiem, że na forum akademickim prezentowano wyniki procesu konsultacyjnego, który mimo że nie spełniał części wymogów proceduralnych sondażu deliberatywnego, korzystał z jego nazwy. Natomiast, z wypowiedzi autora SD daje się wywnioskować, że jeśli nie jest używana zastrzeżona nazwa metody, procedurę można stosować bez nadzoru jego zespołu.

3. Sondaż deliberatywny w zróżnicowanej praktyce instytucjonalnej

Realizując projekty z wykorzystaniem sondażu deliberatywnego na zaproszenie różnych podmiotów, J. Fishkin i jego zespół na Uniwersytecie Stanforda starają się wykazać wszechstronność metody zarówno w rozumieniu uwarunkowań kulturowych, a nawet systemowych, jak i w zakresie przedmiotu konsultacji.

Zrealizowano ponad 150 procesów na sześciu kontynentach, w 50 krajach, przy czym często miały one zasięg regionalny lub lokalny. Najwięcej procesów, bo 65, przeprowadzono w Ameryce Północnej, w tym 60 w Stanach Zjednoczonych. 33 procesy miały miejsce w 17 krajach europejskich, a 31 w 13 krajach azjatyckich. Dalej, 12 sondaży deliberatywnych zorganizowano w 10 krajach Afryki, nieco mniej, bo 8, w 5 krajach Ameryki Południowej, a 4 w Australii i Nowej Zelandii. 2 sondaże deliberatywne przeprowadzono z udziałem przedstawicieli wszystkich krajów UE, stacjonarnie w Brukseli, w budynkach instytucji europejskich (informacja za: Centrum Demokracji Deliberatywnej, ang. *the Center for Deliberative Democracy*, a obecnie Laboratorium Demokracji Deliberatywnej, ang. *the Deliberative Democracy Lab*¹).

Oś czasu realizacji sondaży deliberatywnych ma swój początek w 1994 r. (Laboratorium Demokracji Deliberatywnej 2004). Interesujące jest to, że pierwszy raz tę metodę konsultacji społecznych wykorzystano w Wielkiej Brytanii, a nie, jak można byłoby się spodziewać ze względu na obywatelstwo, miejsce pracy i życia twórcy metody, w Stanach Zjednoczonych. Ponadto to w Wielkiej Brytanii, obok Japonii, najczęściej po Stanach Zjednoczonych, bo 8 razy, wracano do pomysłu organizacji SD. Zestawienie częstości zastosowania sondażu deliberatywnego w poszczególnych krajach pokazuje, że 31 razy miało ono charakter unikatowy (analiza własna na podstawie informacji Laboratorium Demokracji Deliberatywnej 2024). W Polsce zrealizowano jeden sondaż deliberatywny na zasadach bezpośredniego spotkania mieszkańców, władz i ekspertów oraz jeden eksperyment inspirowany metodą na platformie internetowej. Obydwa wydarzenia zorganizowano we współpracy z zespołem prof. Fishkina.

¹ <https://deliberation.stanford.edu/>

Do rozpropagowania sondażu deliberatywnego w różnych miejscach na świecie z pewnością przyczyniła się aktywność autora, który, wraz z zespołem badawczym, wspiera jego zastosowanie. Wynikiem jest rozpoznawalność metody, zwłaszcza wśród akademików, think-tanków i organizacji pozarządowych, co skutkuje kontaktem z autorem na potrzeby kolejnych wdrożeń. Natomiast unikatowość zastosowania SD w wielu miejscach może wynikać z tego, że jest to metoda kilkietapowa, wymagająca znacznych nakładów finansowych, a jej autor – jak zostało wcześniej zauważone – pilnuje wiernego zastosowania procedury. Uzasadnione wydaje się również stwierdzenie, że sondaż deliberatywny, angażujący zwykle kilka podmiotów instytucjonalnych i znaczną grupę obywateli, jest metodą wartą realizacji w sytuacji konsultacji istotnych kwestii z zakresu polityk publicznych. Ponadto powyższe zestawienie uwzględnia wyłącznie procesy autoryzowane przez J. Fishkina. Inne, niekorzystające z zastrzeżonej nazwy, nie zostały uwzględnione.

Przedstawiona statystyka obrazuje stopień upowszechnienia metody, ale nie jest wystarczająca do oceny jej wpływu na praktykę instytucjonalną. Ta kwestia zostanie poddana dyskusji w końcowej części rozdziału. W tym miejscu warto zauważyć, że bardziej kosztowne, nie tylko finansowo, ale również społecznie, jest realizowanie sondaży odzwierciedlających nieugruntowane w wiedzy przekonania obywateli, które mogłyby ulec zmianie pod wpływem informacji i wymiany argumentów. Ich realizacja często jest pułapką, bo brak uwzględnienia ich wyników w prowadzonej polityce może rodzić frustrację, podczas gdy wzięcie ich pod uwagę w procesie decyzyjnym może być szkodliwe i niekoniecznie prowadzi do zadowolenia i uznania.

James Fishkin, przedstawiając metodę i jej zastosowanie, często nawiązuje do praktyki losowania obywateli w starożytnej Grecji, którzy – mimo że nie byli zawodowymi politykami – nadawali kurs polityce. Jakie było więc do tej pory oddziaływanie sondażu deliberatywnego na politykę współcześnie? Okazuje się, że doświadczenia są dość różnorodne – od konsultacji w zakresie polityk publicznych lub rozwiązań legislacyjnych, a nawet ustrojowych, po przygotowanie merytoryczne obywateli do głosowania w wyborach powszechnych lub referendum.

Zgodnie z kategoryzacją wdrażającego ośrodka, metoda najczęściej znajdowała zastosowanie w konsultacjach polityk z zakresu energetyki, ekologii, zdrowia, edukacji, ekonomii, technologii, a także reform politycznych. Niektóre kategorie są dość obszerne, dlatego warto podać przykłady tematów. Przykładowo, kategoria „ekonomia” uwzględnia wybory w zakresie polityki mieszkaniowej i zabudowy przestrzennej (San Mateo, Kalifornia, Stany Zjednoczone) czy politykę dotyczącą zatrudnienia i problemu bezrobocia (Kaposvár, Węgry). Do tej kategorii zaliczono również wieloaspektową politykę integracji Romów w Bułgarii czy przyjęcie euro w Danii (Laboratorium Demokracji Deliberatywnej 2024).

Krajowy lub lokalny kontekst nadaje ramę dyskusji, dla której punkt wyjścia może być różny, mimo podobieństwa tematu. I tak, w Teksasie, impulsem do podjęcia konsultacji w przedmiocie energetyki było sprawdzenie gotowości obywateli do odejścia od energii pozyskiwanej głównie w elektrowniach węglowych, podczas gdy w Japonii zastanawiano się nad zatrzymaniem rozwoju elektrowni jądrowej. Z kolei deliberacja w obszarze reformy politycznej, a ściślej rzecz ujmując zmiany konstytucji, wynikała z potrzeby demokratyzacji rozumianej w Chile jako odejście od autorytaryzmu, a w Islandii jako przejście do kształtowania zapisów wraz z obywatelami (analiza własna materiałów Laboratorium Demokracji Deliberatywnej 2024).

Oprócz sondaży deliberatywnych z udziałem obywateli wylosowanych z populacji osób dorosłych na określonym terytorium realizuje się środowiskowe SD, to znaczy zawężone do określonej kategorii społecznej. Często są to osoby młode, a w szczególności studenci uczelni wyższych. Gdyby konsultacje obejmowały nie tylko studentów, ale wszystkie osoby młode, można by powiedzieć, że istotnym czynnikiem takiego doboru uczestników jest chęć przeciwstawienia się populizmowi w polityce, polaryzacji opinii i dezinformacji, w grupie poszukujących informacji przede wszystkim w mediach społecznościowych. Podczas gdy poniekąd może to mieć znaczenie, środowiskowy charakter deliberacji podyktowany jest również chęcią sprawdzenia wykorzystania nowych technologii i w ten sposób uaktualnienia wykorzystania metody (konsultacje online, automatyczny moderator).

I wreszcie, kategorią sondaży deliberatywnych, o której warto wspomnieć, są dyskusje poprzedzające głosowania w wyborach powszechnych lub referendum. W takich okolicznościach wyniki deliberacji, a następnie rozkład opinii, mają być źródłem informacji przede wszystkim dla innych głosujących. Procedurę „dnia deliberacji” jako modyfikację kampanii wyborczej skrojoną w odpowiedzi na wyzwania XXI w. opracowali i przedstawili we wspólnej książce pod takim właśnie tytułem B. Ackerman i J. Fishkin (2004). Bazą jest sondaż deliberatywny z udziałem wylosowanych obywateli kraju, którzy dyskutują w małych grupach z możliwością zadawania pytań kandydatom i wysłuchania ich odpowiedzi podczas sesji plenarnych w tradycyjnej konwencji spotkania bezpośredniego. Inni obywatele mieliby mieć możliwość obserwowania transmisji wydarzenia na żywo lub udziału w lokalnych dyskusjach zorganizowanych na takich samych zasadach co dyskusja główna. Autorzy postulowali, aby dzień deliberacji przedwyborczej zyskał status święta narodowego. Ta idea nie doczekała się jeszcze pełnej realizacji, choć sondaże deliberatywne poprzedzające wybory kandydatów do ciał przedstawicielskich miały już miejsce.

Jeśli chodzi o przedreferendalne sondaże deliberatywne, należy docenić ich praktyczny potencjał, a jednocześnie zwrócić uwagę na relację między wynikami SD i referendum, na potrzeby refleksji o dalszych praktycznych za-

stosowaniach. Dwa przykłady – jeden z Australii (dyskusja o zmianie ustroju i powołaniu republiki), a drugi z Danii (dyskusja o przyjęciu euro) – pokazują różne preferencje większości podczas głosowania w SD i referendum (Luskin i in. 2000; Andersen, Hansen 2007). Taka sytuacja może być tłumaczona na różne sposoby, z jednej strony, wykazując brak wpływu wyników SD na referendum przy obecnej organizacji komunikacji między wydarzeniami, a z drugiej strony, przez odmienność wyborów w sytuacji pogłębionej refleksji.

4. Czego nauczyło nas zastosowanie sondażu deliberatywnego w Polsce?

W 2009 r., kiedy organizowany był pierwszy sondaż deliberatywny, doświadczenie w zakresie deliberatywnych konsultacji nie było znaczące. W kontekście wyników wcześniejszych badań ilościowych i jakościowych nad sposobem realizacji konsultacji społecznych w Polsce, organizatorzy mieli nadzieję na efekt świeżości i wyznaczenie nowych standardów odnoszących się do uporządkowanego, refleksyjnego procesu komunikacji między samorządem i mieszkańcami z jasno określonym rezultatem do podjęcia przez władze lokalne (Przybylska, Siu 2015). I choć od tamtego czasu przybyło przykładów organizacji różnego typu minipubliczności (Podgórska-Rykała 2024; Pospieszna 2024), to deliberatywny format konsultacji społecznych wciąż nie jest rozwiązaniem systemowym, co wzmacnia potrzebę szerszej refleksji nad różnorodnym doświadczeniem ostatnich kilkunastu lat. Sam sondaż deliberatywny w Poznaniu również wywołał dyskusję w środowisku akademickim (Kubiak, Krzewińska 2012, Wesołowska 2013), a tekst ten pozwala sprostować niektóre informacje.

Okazja do eksperymentalnego wdrożenia sondażu deliberatywnego pojawiła się podczas przygotowań do europejskich mistrzostw w piłce nożnej EURO UEFA 2012, które wymagały dostosowań infrastrukturalnych finansowanych z budżetu centralnego i budżetów lokalnych. Poznań, jako jedno z miast-gospodarzy, szykował się do znaczącej rozbudowy stadionu miejskiego, co oznaczało nie tylko jednorazowy wydatek, ale również zwiększenie kosztów utrzymania obiektu w przyszłości. Władze Poznania przystąpiły na propozycję Uniwersytetu Warszawskiego, aby, wspólnie z Uniwersytetem Stanforda, zorganizować sondaż deliberatywny nad sposobem zarządzania stadionem i źródłami jego finansowania, a także nad listą aktywności, którym mogłoby służyć otoczenie obiektu. Zespół J. Fishkina konsultował plan realizacji wydarzenia, materiały informacyjne oraz kwestionariusze pytań ankietowych. Był również obecny podczas dyskusji mieszkańców i uczestniczył w raportowaniu wyników ilościowych.

Założenia i przebieg sondażu deliberatywnego w Poznaniu zostały już opisane obszernie gdzie indziej (Przybylska, Siu 2015), więc w tej publikacji przedstawione są najważniejsze fakty i wnioski, które mogą być użytecz-

ne w kontekście przyszytych zastosowań SD w konsultacjach w Polsce. Otóż proces rozpoczął się od przygotowania alternatywnych rozwiązań co do przyszłości stadionu i terenu wokół niego, na podstawie, najpierw wywiadów pogłębionych i warsztatów, a następnie konsultacji dokumentu, z udziałem instytucji samorządowych, ekspertów z kraju i z zagranicy, klubów sportowych i organizacji społecznych. Kwestionariusz ankiety zawierał pytania o wiedzę, na przykład, w odniesieniu do właściciela obiektu, a także pytania o opinie, w przeważającej części dotyczące alternatywnych scenariuszy zarządzania stadionem i jego finansowania. Wykonano trzy pomiary opinii. Kwestionariusz początkowy składał się z 21 pytań, a kwestionariusz końcowy z 33 pytań, co wynikało przede wszystkim z dodania do kwestionariusza końcowego pytań oceniających wydarzenie, na przykład pod względem bezstronności moderatorów oraz materiałów informacyjnych. Między pierwszym i drugim pomiarem, na wniosek amerykańskiego partnera, zmieniono skalę odpowiedzi przy niektórych pytaniach, dlatego niekiedy pomiar drugi wykorzystywany był jako początkowy przy prezentacji wyników SD.

Po realizacji ankiety telefonicznej wśród 880 poznaniaków, 148 osób wzięło udział w trwających jeden dzień naprzemiennych bezpośrednich dyskusjach w małych grupach oraz spotkaniach z władzami miasta i ekspertami, podczas których można było zadać pytania uściślające lub uzupełniające treści zawarte w otrzymanych uprzednio materiałach informacyjnych. Na tym etapie realizacji sondażu deliberatywnego, dziennikarze i przedstawiciele organizacji społecznych zostali zaproszeni do obserwacji przebiegu deliberacji, co było szczególnie ważne w kontekście wyjątkowości tego typu doświadczenia. Nie jest zgodne z przebiegiem procesu twierdzenie, że dziennikarzom przypisano rolę pomocników moderatora, a nieporozumieniem jest uwaga, że nie pozwolono im, podobnie jak przedstawicielom organizacji pozarządowych, zadawać pytań podczas dyskusji obywateli, skoro procedura tego nie przewiduje.

W wyniku dostarczonej informacji, a także dyskusji moderowanych przez członków zespołu Uniwersytetu Warszawskiego na podstawie wytycznych zespołu J. Fishkina, poziom wiedzy uczestników w różnych rozważanych kwestiach wzrósł średnio z 68% do 75%. Największy wzrost – o 14% – odnotowano w przypadku pytania o właściciela stadionu, co wydaje się być kluczowe. Choć już przed deliberacją poziom wiedzy w tej sprawie był wysoki – 83% uczestników znało właściciela – to po deliberacji sięgał 97%.

Po deliberacji zmieniły się również opinie co do sposobu zarządzania obiektem i jego finansowania. Wybrany model zakładał umiarkowaną komercjalizację stadionu, która pozwalałaby na jego przynajmniej częściowe samofinansowanie się związane z płatnym wykorzystaniem płyty boiska, w połączeniu z określonymi społecznymi funkcjami zwłaszcza otoczenia stadionu. Przed deliberacją finansowanie stadionu z opłat użytkowników, przy pewnym wsparciu ze środków publicznych, wybrało 47% respondentów, a po niej 57%. Największa zmia-

na w opiniach zaszła w przypadku modelu zakładającego utrzymanie stadionu wyłącznie ze środków miejskich, bowiem poparcie dla niego spadło z 26% do 7%. Wybór ten zaskoczył zarówno władze, jak i ekspertów. Zwłaszcza ci pierwsi obawiali się bowiem, że mieszkańcy zagłosują za scenariuszem utrzymania obiektu przez miasto z minimalnymi obciążeniami finansowymi dla głównego użytkownika – klubu piłkarskiego „Lech” i listą niekomercyjnie organizowanych aktywności dla amatorów na kosztownej w utrzymaniu głównej płycie stadionu.

Po zakończonym procesie, w wywiadach pogłębionych, przedstawiciele władz miasta oraz eksperci zwrócili uwagę na racjonalny charakter dyskusji podczas sondażu deliberatywnego. Przy czym Ci pierwsi zadeklarowali, że na potrzeby konsultacji z mieszkańcami, z procedury SD zaczerpną przygotowanie materiałów informacyjnych, aby komunikacja była rzeczowa, a wniośki z niej płynące możliwe do uwzględnienia w procesie decyzyjnym. Natomiast ocena uczestników dotycząca ich doświadczenia związanego z udziałem w sondażu deliberatywnym była dwustopniowa. Zarówno pomiar różnych aspektów realizacji procedury SD w ramach ankiety końcowej, jak i odpowiedzi na pytania otwarte w nieco ponad rok po zakończeniu konsultacji przyniosły wnioski, które świadczą o znacznej akceptacji tej formy zaangażowania publicznego przez obywateli, co oczywiście powinno być opatrzone zastrzeżeniem dotyczącym specyfiki populacji i przedmiotu. Niemniej jednak wydaje się, że właśnie to badanie opinii w kontekście konkretnego wydarzenia, a nie bardziej ogólne miary dotyczące postaw Polaków, stanowi trafną informację na temat możliwości akulturacji i instytucjonalizacji deliberatywnych konsultacji, przynajmniej w formule SD, co dotąd w literaturze nie było brane pod uwagę.

Bezpośrednio po poznańskim sondażu deliberatywnym 86% jego uczestników uznało, że miało dostęp do odpowiedniej i zrozumiałej informacji. Co więcej, 85% osób było zdania, że moderatorzy nie próbowali wpływać na ich poglądy, a 70%, że starali się oni, aby możliwe było prezentowanie odmiennych poglądów. Z oceny przeprowadzonej na początku 2011 r. z udziałem 96 na 148 uczestników SD można było się dowiedzieć między innymi, że 95% spośród nich byłoby gotowych wziąć udział w deliberacji na tych samych zasadach co wcześniej. Interesujące jest, że również mieszkańcy docenili spokojny przebieg deliberacji, z których zaczerpnęli wiedzę o punktach widzenia innych poznaniaków. I choć uczestnicy otrzymali gratyfikację za udział w SD, która miała zachęcić do udziału przede wszystkim osoby, które w konsultacjach zwykle nie biorą udziału, to wśród odpowiedzi dotyczących zalet deliberacji odniesienia do niej nie padły. Z pewnością potrzeba dalszych badań nad rolą wypłat i pozamaterialnych motywacji na uczestnictwo (więcej o wynikach ewaluacji: Przybylska, Siu 2015; Przybylska 2015).

Eksperymentalne – bo pierwsze – i innowacyjne, ze względu na odmienność od przyjętego sposobu działania, zastosowanie deliberatywnych form konsultacji jest interwencją, która ma na celu zmienić praktykę, w jakimś stopniu

i zakresie ocenianą jako niespełniającą demokratycznych standardów, np. w odniesieniu do dostępu do informacji i możliwości wolnej od przymusu, ale ustrukturyzowanej wymiany opinii popartych argumentami zaczerpniętymi z materiałów eksperckich lub doświadczenia. Wyniki badań dotyczących sposobu i trybu realizacji konsultacji, a także regulacje w tym zakresie, potwierdzają, że standardy deliberacji nie są wciąż ugruntowane ani w praktyce, ani w prawodawstwie, które w Polsce wyznacza ramy realizacji procesów konsultacyjnych (Przybylska 2013; Przybylska, Escher, Steinbach, Jas-Koziarkiewicz 2024).

Dlatego ocena potencjału wyznaczania nowych standardów przez wydarzenia, takie jak sondaż deliberatywny w Poznaniu, z perspektywy szerszej praktyki instytucjonalnej w momencie jego realizacji, ale i teraz, obejmuje:

- 1) przewidywalność procesu dla wszystkich zainteresowanych stron,
- 2) włączenie władz, ekspertów, podmiotów instytucjonalnych, na które będzie mieć wpływ decyzja, organizacji społecznych, mediów w zdefiniowanie problemu i stworzenie ram dla dyskusji,
- 3) staranne i wspólne przygotowanie pakietu informacyjnego zawierającego prawomocne dla wszystkich interesariuszy propozycje działań z jasno określonymi zaletami i niedogodnościami,
- 4) losowy dobór uczestników i dołożenie starań, aby jak najściślej reprezentowali oni społeczność, której dotyczy problem,
- 5) dostęp uczestników deliberacji do materiałów informacyjnych i ekspertów oraz wyrażanie opinii w moderowanych dyskusjach,
- 6) ogłoszenie wyników wkrótce po konsultacjach.

Wśród szczegółowych rekomendacji dla praktyki instytucjonalnej, na tle zaistniałych podczas SD problemów, należy umieścić na pierwszym miejscu zbudowanie szerokiej koalicji podmiotów odgrywających istotne role pośredniczące w sferze publicznej (media) oraz społeczeństwie obywatelskim (organizacje społeczne) przed przystąpieniem do procesu. W trakcie realizacji projektu można nie uzyskać wsparcia, którego się oczekiwało, bo wszyscy aktorzy życia publicznego mają swoją listę priorytetów ukierunkowującą ich działania. Co więcej, trzeba mieć na względzie, że zaufanie do kompetencji obywateli w zakresie możliwości wypracowania wkładu do procesu decyzyjnego bywa nie tylko słabe wśród decydentów, ale i w sektorze pozarządowym. Dlatego ważne jest dogłębne zrozumienie procesu wśród interesariuszy i uzgodnienie ról przed przystąpieniem do konsultacji. Wszystkie podmioty publiczne mają dedykowany obszar aktywności, ale w deliberacji odgrywają rolę pomocniczą dla obywateli, którzy są głównymi aktorami. I wreszcie kwestia kluczowa, choć wykraczająca poza czas konsultacji, a mianowicie waga zakomunikowania wpływu rezultatów konsultacji na decyzje dla budowania zaufania do nich i do władzy. Zakomunikowanie warunkowego, niepełnego wpływu i zaoferowanie wyjaśnienia buduje zaufanie w przeciwieństwie do braku informacji. Ponadto

doświadczenie realizacji SD w Poznaniu pokazało, że media nie wyczerpują możliwości tworzenia przestrzeni komunikacji na rzecz rozwoju wiedzy i porozumienia wśród uczestników sfery publicznej, choć takie działanie nie stoi w sprzeczności z zachowaniem przez nie profesjonalnej bezstronności.

I uwaga w kontekście praktyki systemowej – do 2019 r. sondaż deliberatywny został wpisany jako rekomendowana metoda w treść uchwał o konsultacjach z mieszkańcami w co najmniej dwóch polskich miastach – Krakowie i Olkuszu (Przybylska, Escher, Steinbach, Jas-Koziarkiewicz 2024). Z jednej strony wynik może wydawać się więcej niż skromny, jednak, poza wpływem innych czynników, warto ten stan rzeczy wyjaśnić poprzez wskazanie przeszkody istotnej dla implementacji również innych metod deliberatywnych konsultacji wymagających celowego lub losowego doboru uczestników. Polega ona na tym, że w uchwałach mamy zastosowaną regułę powszechnego udziału obywateli, co jest interpretowane nie jako równość w zakresie możliwości bycia wylosowanym, a faktyczna równość udziału każdego, kto wyrazi taką chęć. Dopóki prawo w tym zakresie nie zostanie zmienione, pozostaje realizacja sondażu deliberatywnego poza formalnymi ramami konsultacji lub, co – jak się zdaje – jest praktykowane w zakresie innych deliberatywnych metod konsultacji, obok metod niewymagających reprezentatywności. Nie ułatwia to trafnego wnioskowania na potrzeby procesu decyzyjnego.

5. Adaptacja do środowiska internetowego i AI

Adaptacja sondażu deliberatywnego do środowiska internetowego nastąpiła względnie szybko, bo w pierwszej połowie lat 2000. Podyktowana była względami logistycznymi, obniżeniem kosztów i chęcią zwiększenia skali włączenia społecznego. Realizacja SD online nie modyfikuje jednak zasadniczych elementów procedury konsultacji. Jediną różnicę stanowi przeniesienie dyskusji na platformę, która może wspierać moderatorów i uczestników podczas dyskusji grupowych, a także ekspertów i przedstawicieli władz podczas spotkań plenarnych. Obawy co do interweniującej roli środowiska internetowego i jego wpływ na zwyczajowe pomiary wiedzy i opinii zostały oddalone po pierwszych eksperymentach porównujących wyniki sondażu deliberatywnego w przestrzeni fizycznej i wirtualnej (Luskin, Fishkin, Iyengar 2004).

Doświadczenie, które w 2012 r. Centrum Deliberacji na Wydziale Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego przeprowadziło we współpracy z ośrodkiem J. Fishkina oraz firmą Adobe pokazało jednak, że przynajmniej w tamtym czasie studenci będący uczestnikami deliberacji (51 uczestników dyskusji głosowej i 38 uczestników dyskusji tekstowej) preferowali udział w dyskusji bezpośredniej w porównaniu z dyskusją online, przy czym dyskusja synchroniczna, głosowa była przez nich ceniona bardziej niż asynchroniczna, tekstowa. Czynnikiem modyfikującym wybór przestrzeni dyskusji może być jej przedmiot. W przypadku

wspomnianego eksperymentu studenci różnych warszawskich uczelni rozmawiali na temat trzech wybranych przez samorządy i organizacje studenckie wątków problemowych dotyczących studiowania. Jedyne, choć istotne, odchylenie od procedury sondażu deliberatywnego dotyczyło sposobu rekrutowania uczestników. Choć wśród 440 uczestników starano się o możliwie szeroką reprezentację studentów ze względu na reprezentację różnych uczelni i kierunków, to jednak statystycznie nie była to próba reprezentatywna.

Ten eksperyment był jednak cenny również dlatego, że pozwolił nam zaobserwować skłonność uczestników do odbiegania od zaproponowanych przez organizatorów scenariuszy rozwiązań. W środowisku internetowym środki kontroli moderatora nad grupą zmieniają się, a więc należy poświęcić tej kwestii nieco więcej uwagi w przyszłych projektach, zwłaszcza gdy moderator ludzkiego zastępuje moderator automatyczny. Ostatecznie bowiem, jak zostało wskazane wcześniej, ankieta końcowa mierzy poparcie wyłącznie dla predefiniowanych scenariuszy (Przybylska, Buchoń, Mazur 2022).

Pisząc o innowacjach w zakresie implementacji SD trzeba również przedstawić toczące się od kilku lat prace nad zastosowaniem platformy, której wyróżnikiem jest automatyczna moderacja podczas sondażu deliberatywnego. Polega to na wyeliminowaniu, na razie niepełnym, moderatora ludzkiego na rzecz bota. Już teraz udział moderatora ludzkiego jest niezauważalny dla uczestników. Mechanizm działania moderatora automatycznego jest jednak wciąż rozwijany. Moderacja automatyczna odnosi się do zastosowania zestandaryzowanego skryptu. Uczestnicy mają prezentowane pytania do dyskusji na ekranie. Automatyczny moderator kontroluje czas wypowiedzi uczestników, podczas gdy przejście do kolejnego wątku dyskusji jest możliwe albo po wyczerpaniu się czasu, albo w efekcie głosowania. Studenci Uniwersytetu Warszawskiego, którzy testowali mechanizm moderacji automatycznej wraz z zespołem Uniwersytetu Stanforda (2023), podzielili się refleksją, że zaletą automatycznej moderacji jest przede wszystkim fakt obiektywizmu mechanizmu, który nie faworyzuje uczestników.

Możliwe, że przyszłość realizacji konsultacji społecznych, w tym sondażu deliberatywnego, będzie związana ze środowiskiem internetowym. Podobne eksperymenty do tych, które zostały opisane powyżej, są realizowane równoległe przez wiele podmiotów. Na razie najbardziej satysfakcjonująca byłaby hybrydowość pozwalająca na wybór formy uczestnictwa dla zachowania możliwie najbardziej włączającego charakteru konsultacji. Niewątpliwie środowisko internetowe pozwala na zwiększenie skali konsultacji i ich realizację w kraju lub międzynarodowo nie zwiększając kosztów.

Wnioski

Sondaż deliberatywny jest jedną z najdłużej będących w użyciu metod deliberatywnych konsultacji. Jego wpływ na praktykę konsultacji społecznych

wykracza poza bezpośrednie zastosowanie. Wyznacza on standardy w zakresie reprezentacji uczestników i udostępnienia wiedzy, a jednocześnie skłaniając do refleksji nad konsekwencjami odmiennych podejść do moderacji dyskusji oraz do różnic w sposobie wyrażania opinii przez uczestników (głosowanie vs. konsensus). Jest to również metoda, która nie zmieniając się pod względem procedury jest adaptowana do wykorzystania w nowym środowisku komunikacji internetowej nie tylko poprzez przeniesienie na platformę online, ale również udział automatycznego moderatora. W tym sensie stara się być w awangardzie zmian.

Natomiast dalsza refleksja teoretyczna i metodologiczna prowadząca do ewentualnej nieznacznej, ale korzystnej modyfikacji procedury, przydałaby się w zakresie społecznego współtworzenia głosowanych przez obywateli scenariuszy rozwiązań, na przykład w ramach prekonsultacji. Wydaje się, że zastosowanie w tym zakresie technologii informatycznych mogłoby odciążyć kadry zarządzające i ekspertów przy jednoczesnym otwarciu dyskusji i poczuciu większego sprawstwa wśród obywateli w stosunku do rezultatów. Jest to zadanie do podjęcia w ramach eksperymentu.

Zdaje się również, że zastosowanie sondażu deliberatywnego, w którym zestaw eksperckich modeli działania, z listą argumentów na ich poparcie i odpowiadającymi im zastrzeżeniami ugruntowanymi w faktach, zmodyfikowany podczas publicznych, otwartych prekonsultacji, mógłby w skali kraju odpowiadać potrzebie dyskusji publicznej przynajmniej kilku ważnych problemów systemowych, na przykład w zakresie służby zdrowia czy mediów publicznych. Przy czym, o ile wynik w postaci rozkładu opinii zdaje się w sposób prosty i przejrzysty konkludować deliberację z udziałem wielu osób, o tyle należałoby do niego podejść ze społecznym wyczuciem i łącząc raczej niż dzieląc uczestników na „wygranych” i „przegranych”.

W samorządzie zastosowanie sondażu deliberatywnego, jak również innych minipubliczności wymagających losowania lub doboru celowego, wymaga rozpatrzenia na nowo kwestii powszechnego charakteru konsultacji społecznych zapisanych w uchwałach regulujących sposób i tryb konsultacji z mieszkańcami. Proceduralna przejrzystość, rozważania podbudowane wiedzą, spora skala konsultacji, reprezentatywność uczestników (z zastrzeżeniami) mogą być argumentami za wykorzystaniem metody w konsultacji strategicznych planów lub inwestycji.

Key Takeaways

1. Procedura sondażu deliberatywnego uwzględnia działania oczekiwane względem procesu konsultacyjnego, takie jak udostępnienie uczestnikom materiałów informacyjnych oraz moderacja spotkań grupowych, pozwalające na pogłębioną refleksję nad przedmiotem decyzji i ograniczające wykluczenie osób o niższych kompetencjach.

2. W sytuacji braku zaufania polityków do kompetencji obywateli jako uczestników procesu decyzyjnego głosowanie przez tych ostatnich na gotowe scenariusze rozwiązań problemu może być propozycją kompromisową, a także krokiem na drodze do pogłębiania kompetencji.
3. Procedura sondażu deliberatywnego może zostać zmodyfikowana w taki sposób, aby obywatele mieli współudział w tworzeniu scenariuszy rozwiązań problemu, w czym efektywnie mogą pomóc technologie informatyczne.
4. Gdy brak jest przekonania wśród polityków i obywateli co do możliwości opracowania obiektywnych, a jednocześnie użytecznych dla praktyki wniosków z deliberacji, wyrażanie opinii końcowych przez uczestników konsultacji na zasadzie wypełnienia ankiety jest korzystne.
5. Wnioski na podstawie rozkładu opinii mogą być uzupełnione przez analizę przebiegu dyskusji, w szczególności, gdy kilka opcji uzyskało podobne poparcie. Może to być podstawą do łączenia rozwiązań i uniknięcia podziału uczestników na „wygranych” i „przegrzanych”.
6. Sondaż deliberatywny ma zastrzeżoną nazwę. Ma to służyć uniknięciu jej wykorzystania w odniesieniu do procesów, które nie spełniają standardów SD. Zastosowanie metody pod jej oryginalną nazwą jest możliwe we współpracy z zespołem prof. Jamesa Fishkina z Uniwersytetu Stanforda. SD może też jednak inspirować praktykę realizacji konsultacji i wypracowanie własnych zasad deliberatywnych konsultacji.

Bibliografia

- Ackerman B., Fishkin J. (2004). *Deliberation Day*. Yale University Press.
- Andersen V.N., Hansen K.M. (2007). How deliberation makes better citizens: The Danish Deliberative Poll on the euro. *European Journal of Political Research*, 46(4), 531–556.
- Fishkin J. (1988). *The Voice of the People. Public Opinion & Democracy*. Yale University Press.
- Fishkin J. (2009). *When the People Speak. Deliberative Democracy and Public Consultation*. Oxford University Press.
- Fishkin J. (2018). *Democracy when the People Are Thinking. Revitalizing Our Politics Through Public Deliberation*. Oxford University Press.
- Gastil J. (2008). *Political communication and deliberation*. Los Angeles, CA: SAGE Publications.
- Kubiak A., Krzewińska A. (2012). Sondaż deliberatywny – inwentarz problemów. *Przegląd Socjologiczny*, 1(61), 9–30.
- Lathrop D., Laurel R. (red.) (2010). *Open Government. Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*. Sebastopol, CA: O'Reilly.
- Luskin R.C., Fishkin J., McAllister I., Higley J., Ryan P. (2000). *Deliberation and Referendum Voting, analysis*. The Center for Deliberative Democracy, Stanford University.

- Luskin R., Fishkin J., Iyengar S. (2004). *Considered Opinions on U.S. Foreign Policy: Face-to-Face versus Online Deliberative Polling*, analysis. The Center for Deliberative Democracy, Stanford University.
- Noveck B.S. (2009). *Wiki Government: How Technology Can Make Government Better, Democracy Stronger, and Citizens More Powerful*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Podgórska-Rykała J. (2024). *Deliberative democracy, public policy, and local government*. New York, Abingdon: Routledge, Public administration and public policy.
- Pospieszna P., Pietrzyk-Reeves D. (2024). Democratic Innovations and Shrinking Civic Space in Activism in Hard Times in Central and Eastern Europe. W: P. McMahon, P. Pickering, D. Pietrzyk-Reeves (red.), *Democratic Innovations*. Routledge.
- Przybylska A., Bucholc M., Mazur S. (2023). Freedom of Discussion versus Predetermined Futures in Deliberation Processes. *American Behavioral Scientist*, 67(8), 1020–1041. DOI: <https://doi.org/10.1177/00027642221093585>
- Przybylska A., Siu A. (2015). Long Lasting Effects of the First Deliberative Poll in Poland. W: S. Coleman, A. Przybylska, Y. Sintomer (red.), *Deliberation and Democracy: Innovative Processes and Institutions*. Peter Lang.
- Przybylska A. (2015). Znaczenie badań ewaluacyjnych w projektach o charakterze interwencji socjologicznej. Refleksja nad wynikami sondażu deliberatywnego w Poznaniu. W: M. Lewicki, S. Mandes, A. Przybylska, M. Sikorska, C. Trutkowski (red.), *Socjologia społecznienia. Księga dedykowana Profesorowi Mirosławowi Marody*. Warszawa: Scholar, 302–317.
- Przybylska A. (2016). O potrzebie jakościowej zmiany w konsultacjach społecznych. *Przegląd Europejski*, 3, 148–166.
- Przybylska A., Escher T., Steinbach M., Jas-Koziarkiewicz M. (2023). The Embeddedness of Norms of Deliberation in Regulations on Public Consultations in the Multilevel Governance System, in review.
- Wesołowska E. (2013). Potencjał i bariery urzeczywistnienia deliberacji w polskich warunkach kulturowych. *Kultura i Społeczeństwo*, 2, 91–108.

mgr Magni Szymaniak-Arnesen

Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu

magni.arnesen@amu.edu.pl

ORCID: 0000-0002-4904-0543

Rozdział XII.

Wypracowywanie rekomendacji w panelach obywatelskich w Polsce. Porównanie dwóch przypadków paneli klimatycznych

Abstrakt:

W Polsce odbyło się dotychczas 14 paneli obywatelskich – głównie na poziomie samorządowym największych polskich miast. Procesy te wykazują wiele wspólnych elementów, dzięki którym możemy mówić o pewnym polskim modelu panelu obywatelskiego. Mimo powszechności niektórych rozwiązań, procesy nazywane panelami obywatelskimi potrafią jednak znacznie się od siebie różnić. Zobrazowaniu tego zróżnicowania posłuży porównanie dwóch paneli obywatelskich z 2023 r. – II Łódzkiego Panelu Obywatelskiego i Rzeszowskiego Panelu Klimatycznego. Omówione zostaną takie elementy obu paneli, jak formuła części edukacyjnej, przebieg prac nad rekomendacjami i wyniki końcowego głosowania. We wnioskach podkreślone zostanie znaczenie wysokiej jakości procesu dla realizacji demokratycznego potencjału narzędzi deliberacyjnych w zakresie współtworzenia polityk publicznych i istniejące wyzwania.

Słowa kluczowe:

minipubliki, panele obywatelskie, demokracja deliberatywna, polityki publiczne

Uwagi:

Dziękuję zespołom koordynującym RPK i IIŁPO za dostarczenie do wglądu materiałów z panelu. Praca powstała w wyniku realizacji projektu badawczego nr UMO-2021/42/E/HS5/00155 finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki.

1. Wprowadzenie

W ostatnich dwóch dekadach znacznie wzrosła liczba procesów deliberacyjnych organizowanych zwłaszcza w krajach zachodnich (OECD 2020). Trend ten obserwujemy również w Polsce, gdzie od 2016 r. odbyło się czternaście takich procesów.

Panel obywatelski to rodzaj deliberacyjnych minipublik, które Curato i in. (2021: 3) ogólnie definiują jako „ważnie zaplanowane forum, w którym reprezentatywny wycinek szerszej populacji zbiera się w celu odbycia otwartej, inkluzywnej, opartej na wiedzy i mającej wpływ na późniejsze decyzje dyskusji na temat jednej lub większej liczby kwestii”¹. Definicja ta sugeruje nie tylko kwestie techniczne, ale również wartości, na których oparta jest idea minipublik. Aby być prawdziwie deliberacyjnym, dany proces powinien być oparty na zasadach równości i inkluzywności, równego rozważania różnych argumentów, rzetelności procesu oraz podejmowania decyzji w oparciu o wiedzę (Curato i in. 2021; OECD 2020). Tym, co szczególnie odróżnia deliberacyjne minipubliki od niektórych innych form innowacji demokratycznych, takich jak budżety obywatelskie (przynajmniej w formie znanej w Polsce), jest deliberacja. Oznacza ona „proces wzajemnej komunikacji, która uwzględnia rozważanie i refleksję nad preferencjami, wartościami i interesami dotyczącymi kwestii będących przedmiotem wspólnego zainteresowania”² (Bächtiger i in. 2018: 2). W przypadku deliberacyjnych minipublik powinna ona realizować się w kilkukrotnych cyklach dopracowywania rekomendacji (Curato i in. 2021).

Choć celem panelu obywatelskiego jest wypracowanie rekomendacji, dotychczasowa literatura naukowa nie poświęcała temu aspektowi wiele uwagi (Von Schneidemesser i in. 2023). Tymczasem jest to aspekt ważny zarówno z perspektywy rzetelności procesu, jak i ostatecznej jakości rekomendacji, które to mogą stanowić o demokratycznej legitymizacji całego procesu. Dodatkowo część deliberacyjna panelu jest zwykle niedostępna dla szerszej publiczności czy urzędników. Dlatego celem tego rozdziału będzie przyjrzenie się, jak mogą wyglądać procesy wypracowywania rekomendacji i czym mogą się różnić, oraz zaznaczenie istniejących wyzwań w tym zakresie.

Polskie panele obywatelskie posiadają wiele cech wspólnych, które zostaną pokrótce przedstawione poniżej. Mimo to praktyki stosowane w procesach występujących pod tą wspólną nazwą potrafią znacznie się od siebie różnić. Aby przybliżyć, na czym polega wewnętrzna praca panelu oraz zarysować istniejące różnice, najpierw omówione zostaną główne elementy wspólne dla

¹ „(...) carefully designed forums where a representative subset of the wider population come together to engage in open, inclusive, informed and consequential discussions on one or more issues”.

² „(...) process of mutual communication that involves weighing and reflecting on preferences, values, and interests regarding matters of common concern”.

większości polskich paneli obywatelskich, a w dalszej części rozdziału porównane zostaną szczegółowo dwa polskie procesy z 2023 r., z których każdy jest częściowo podobny, a w pewien sposób różny od dotychczasowych praktyk. Szczególna uwaga poświęcona będzie procesom wypracowywania rekomendacji. Porównane zostaną również dane liczbowe dotyczące prac i głosowań nad rekomendacjami, które dla większej przejrzystości przedstawione będą wspólnie. Rozdział zakończy dyskusja dotycząca porównania obu procesów oraz wnioski.

2. Panele obywatelskie w Polsce

Od 2016 r. w Polsce odbyło się już czternaście procesów pod nazwą panelu obywatelskiego. Dwa z nich były oddolnymi inicjatywami przeprowadzonymi na poziomie krajowym przez Fundację Stocznia oraz Fundację Pole Dialogu. Pozostałe zorganizowane zostały przez największe polskie miasta.

Tabela 1. Panele obywatelskie w Polsce

Rok	Miasto	Poziom	Organizator	Temat	Długość trwania
2016	Gdańsk	lokalny	miasto	Adaptacja do zmian klimatu	3 dni
2017	Gdańsk	lokalny	miasto	Jakość powietrza	4 dni
2017	Gdańsk	lokalny	miasto	Aktywność obywatelska i równe traktowanie	5 dni
2018	Lublin	lokalny	miasto	Jakość powietrza	6 dni
2020	Łódź	lokalny	miasto	Zieleń w mieście	5 dni
2020	Wrocław	lokalny	miasto	Zrównoważony transport	5 dni
2020	Warszawa	lokalny	miasto	Efektywność energetyczna i OZE	~ 3,5 dni*
2021	Poznań	lokalny	miasto	Mitygacja i adaptacja do zmian klimatu	~ 5 dni*
2021	Kraków	lokalny	miasto	Efektywność energetyczna i OZE	~ 3,5 dni*
2022	Warszawa	ogólnopolski	niezależny	Ubóstwo energetyczne	4,5 dni
2023	Łódź	lokalny	miasto	Redukcja emisji CO ₂	5 dni

Rok	Miasto	Poziom	Organizator	Temat	Długość trwania
2023	Kraków	lokalny	miasto	Zrównoważony transport	5 dni
2023	Rzeszów	lokalny	miasto	Neutralność klimatyczna	5 dni
2024	Warszawa	ogólnopolski	niezależny	Polityka żywnościowa	~ 4,5* dni

* Spotkania paneli oznaczonych gwiazdką odbywały się w całości bądź częściowo online. Ich programy przewidywały krótsze spotkania niż te na żywo, jednak w odpowiednio wyższej częstotliwości. Było tak w przypadku paneli organizowanych w 2021 r. ze względu na obostrzenia panujące podczas pandemii COVID-19 oraz Ogólnopolskiego Panelu o Polityce Żywnościowej, który zawierał kilka dodatkowych spotkań online.

Źródło: Opracowanie własne.

Wśród procesów tych obserwujemy daleko idące podobieństwa i wytworzenie się pewnego polskiego zwyczaju czy modelu panelu obywatelskiego. Mają one podobny czas trwania i odpowiadający temu budżet. Spośród zwyczajowych pięciu dni panelu zwykle pierwsze dwa przeznaczone są na część edukacyjną, kolejne dwa na część deliberacyjną, a ostatni dzień – na ostateczne głosowanie nad rekomendacjami. Posiadają one podobną strukturę organizacyjną, opartą o niezależny zespół koordynujący i zespół monitorujący składający się z przedstawicieli urzędu miasta i organizacji pozarządowych. Uczestnicy i uczestniczki większości polskich paneli obywatelskich wyłaniani są na drodze podwójnego bądź potrójnego losowania. Za swój poświęcony czas i wkład pracy otrzymują wynagrodzenie. Elementem powielonym dotychczas we wszystkich miastach jest również zwyczaj „wiążących” rekomendacji. Nie są one wiążące prawnie, jednak prezydent bądź prezydentka miasta zobowiązuje się do wdrożenia wszystkich rekomendacji panelu, które uzyskają odpowiednio wysokie poparcie – zwykle na poziomie 80% (Andrzejewski 2020; Ziętek 2022). Zwyczaj ten wyróżnia polskie panele obywatelskie na tle podobnych procesów organizowanych na całym świecie, gdzie podobne przypadki obserwowane są tylko sporadycznie (Bächtiger i in. 2018).

Podobieństwa te mają prawdopodobnie dwie główne przyczyny. Po pierwsze, istnieje niewiele organizacji specjalizujących się w przeprowadzaniu takich procesów. Stosują one podobne praktyki we wszystkich prowadzonych przez siebie panelach, w dużym stopniu oparte na wskazówkach opisanych w publikacji autorstwa Marcina Gerwina (2018). Po drugie, miasta powielają schematy organizacyjne paneli z innych miast, które już takie procesy przeprowadziły.

Od opisanego wyżej polskiego modelu oraz standardowych rozwiązań stosowanych przez deliberatywne minipubliki na świecie najbardziej dotychczas odbiegały procesy przeprowadzone w 2020 r. i 2023 r. w Łodzi, szcze-

gólnie pod względem rekrutacji panelistów. Zabrakło również regulaminów paneli, które powinny w jasny sposób precyzować role wszystkich aktorów, a rola urzędu miasta w przygotowaniu tych paneli była nietransparentna. Kolejne różnice zostaną omówione w dalszej części tekstu.

3. Porównanie procesów

Celem zademonstrowania zróżnicowania procesów wewnętrznych paneli obywatelskich w Polsce porównane zostaną dwa procesy z 2023 r.: II Łódzki Panel Obywatelski (IILPO) oraz Rzeszowski Panel Klimatyczny (RPK). Oba panele były zorganizowane odgórnie (ang. *top-down*)³ przez miasta wojewódzkie i miały na celu wypracowanie dla miasta rekomendacji dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych⁴, stanowiąc jedyne dotychczas panele o tak szerokim zakresie tematycznym w Polsce. W Łodzi ten szeroki temat podzielono na cztery obszary: energetykę, transport, odpady oraz budownictwo. W przypadku RPK zespół koordynujący w uzgodnieniu z urzędem miasta zdecydował się na zawężenie tematu tylko do obszarów energetyki i transportu⁵ ze względu na ich dominujący udział w strukturze emisji miejskich. Energetyka i transport były więc tematyczną częścią wspólną obu paneli. Kluczowym dla wyboru tych przypadków była jednak obserwacja, że panele te znacznie różniły się między sobą procesem wypracowywania rekomendacji. Dodatkowo jeden z nich był znacznie mniej, a drugi – bardziej zaawansowany na tle innych dotychczas obserwowanych przypadków. Różnica ta, wraz z jednoczesną zbieżnością tematów paneli, oferuje ciekawe pole do porównania.

Do analizy posłużyła dostępna dokumentacja na temat procesów oraz przeprowadzona osobista obserwacja obu paneli.

3.1. II Łódzki Panel Obywatelski

Program II Łódzkiego Panelu Obywatelskiego zakładał 5 dni spotkań w marcu i kwietniu 2023 r. Od razu po inauguracji wydarzenia rozpoczęto część edukacyjną, na którą przeznaczone były 3 dni⁶. Uczestnicy panelu siedzieli w rzędach, skierowani w stronę sceny, na której występowały osoby pre-

³ W przeciwieństwie do odwrotnego typu idealnego paneli obywatelskich organizowanych w pełni oddolnie (ang. *bottom-up*) przez społeczeństwo obywatelskie (Bussu, Fleuß 2023).

⁴ Pytania, na które odpowiedzieć miały panele: *W jaki sposób zredukować szkodliwą emisję gazów cieplarnianych na terenie Łodzi o 55% do 2030 roku?* oraz *Jak Rzeszów może osiągnąć neutralność klimatyczną do 2030 roku?*

⁵ W ramach tych obszarów tematycznych panel miał odpowiedzieć na pytania: *Co należy zrobić, aby zapewnić zrównoważone zużycie energii w budynkach w Rzeszowie?* oraz *W jaki sposób Rzeszów powinien ograniczać emisję gazów cieplarnianych w systemie transportowym miasta?*

⁶ Pierwszy dzień poświęcony był tematowi zmian klimatu i emisji gazów cieplarnianych, drugi transportowi miejskiemu i gospodarce odpadami, a trzeci – budownictwu i energetyce.

zentujące. Spotkanie moderowane było przez osoby prowadzące, które same były akademickimi ekspertami związanymi naukowo z tematem panelu.

Każdy dzień edukacyjny składał się z dwóch sesji tematycznych, z których każda trwała ponad 2 godziny. Sesje rozpoczynały się wykładami eksperckimi trwającymi około 60 minut. Następnie prezentowano stanowiska zgłoszonych stron (10 minut) i urzędników miejskich (20–60 minut). Ostatnie pół godziny przeznaczone było na moderowaną dyskusję między osobami prezentującymi oraz pytania z sali.

Sesje tematyczne oddzielone były od siebie trzydziestominutową przerwą kawową, a na zakończenie spotkania przewidziany był obiad. Przerwy były dla panelistów jedyną okazją do integracji. Możliwość indywidualnych rozmów z ekspertami po obiedzie nie była wykorzystywana. Na zakończenie części edukacyjnej paneliści zostali zachęcani do zastanowienia się przed nadchodzącymi spotkaniami deliberacyjnymi nad swoimi pomysłami na rekomendacje.

3.1.1. Wypracowywanie rekomendacji

W drugiej części panelu paneliści zostali na stałe przypisani do jednej z czterech, około 15-osobowych grup, których składy były podobne pod względem rozkładu wieku i płci osób uczestniczących. Pierwszy dzień składał się z czterech jednogodzinnych sesji pracy przy stolikach w tzw. formacie World Café – grupy pracowały w tym czasie przy różnych stolikach tematycznych (budownictwo, energetyka, odpady, transport) i zmieniały się po godzinie, w ciągu całego dnia odwiedzając wszystkie cztery stoliki. Przy każdym ze stolików znajdowało się od dwóch do trzech urzędników miejskich zajmujących się danym tematem, a przy dwóch z nich również ekspertka (odpady) i ekspert (transport).

Facylitatorzy pozostawali na stałe przy swoich stolikach tematycznych. Każdy ze stolików znacznie różnił się metodami i stylem facylitacji pracy grupy. W trzech grupach paneliści dostali na początek trochę czasu na opracowanie indywidualnie bądź w mniejszych grupach swoich propozycji rekomendacji, które zostały następnie omówione na forum grupy. W czwartej grupie formuła była bardziej otwarta – paneliści mogli zgłosić się i zaproponować rozwiązania, które zostawały hasłowo zapisywane na flipcharcie i omawiane przez całą grupę. Ponieważ nie każdej osobie udawało się dojść do głosu, ostatecznie wszyscy paneliści i panelistki mogli również dopisać po jednej proponowanej przez siebie rekomendacji na kartce. W dwóch grupach nie udało się omówić wszystkich rekomendacji zaproponowanych przez panelistów. Facylitatorzy dodali je do swoich notatek, na podstawie których tworzyli późniejsze listy proponowanych rekomendacji, ale nie zostały one poddane deliberacji.

Paneliści mieli ograniczoną możliwość wspólnej rozmowy nad swoimi pomysłami. Każda z propozycji po wypowiedzeniu przez osobę uczestniczącą lub odczytaniu przez osobę facylitującą była na bieżąco komentowana przez urzędników i facylitatorów, którzy podejmowali decyzję, czy dana rekomendacja jest właściwa i możliwa do realizacji, oraz czy warto ją zapisać lub zmodyfikować. Zwykle urzędnicy robili to spontanicznie, jednak czasem to facylitatorzy pytali ich, czy widzą jakieś problemy z zaproponowanymi pomysłami. Urzędnicy wyrażali swoje opinie nie tylko w oparciu o kompetencje miasta, ale też pod kątem trudności kadrowych, organizacyjnych czy budżetowych.

W dyskusji każdej z grup urzędnicy byli bardzo aktywni. Często dominowali rozmowę i szczegółowo tłumaczyli regulacje bądź wypowiadali swoje opinie, czasem powtarzając treści ze swoich wystąpień z części edukacyjnej, zajmując znaczną część czasu pracy przy stoliku. W jednej z grup rozmowa była zdominowana przez różnice zdań pomiędzy urzędnikami a ekspertką. Ponadto aktywnie brali udział w formułowaniu rekomendacji. Czasem sugerowali rozwiązania, które sami chcieliby widzieć w polityce miasta, na podstawie których następnie powstały propozycje rekomendacji.

Na zakończenie tego dnia wszystkie grupy spotkały się w dużej sali, gdzie moderatorzy stolików w kilkuminutowych prezentacjach przedstawili przegląd propozycji, które pojawiły się podczas pracy nad danym tematem.

Formułowaniem rekomendacji zajmowali się facylitatorzy na podstawie swoich notatek z pracy w grupach. Lista roboczych rekomendacji została następnie zaopiniowana przez urzędników i ekspertów. Eksperci oceniali rekomendacje pod kątem zbieżności z celem panelu i skuteczności. Natomiast pracownicy różnych wydziałów UM opiniowali je z punktu widzenia prawa i wykonalności. W przypadku negatywnej opinii proponowali modyfikację brzmienia rekomendacji. Paneliści mieli jeden dzień na zapoznanie się z przesłaną im listą roboczych rekomendacji, zawierającą opinie urzędników i ekspertów.

Podczas ostatniego dnia panelu paneliści zostali podzieleni na dwie grupy, z których każda przez pierwszą godzinę omawiała rekomendacje należące do pierwszych dwóch z czterech tematów, a następnie te należące do pozostałych dwóch. Facylitatorzy po kolei odczytywali rekomendacje i zatrzymywali się na dłużej na tych, które uzyskały negatywną opinię urzędu. Jeśli UM zaproponował zmianę brzmienia którejś z nich, paneliści przegłosowywali, czy chcą, aby ta zmodyfikowana wersja przeszła do ostatecznego głosowania, czy rekomendacja powinna zostać całkowicie odrzucona. Do odrzucenia potrzebna była jednak decyzja obu grup.

Propozycje rekomendacji były odrzucane przez urzędników, gdy analogiczne działania były już realizowane przez miasto lub zostały zarekomendowane przez pierwszy ŁPO. Zdarzało się, że rekomendacje były odrzucane ze względu na negatywną ocenę miasta argumentowaną np. niską spodziewaną skutecznością rozwiązania w porównaniu do jego kosztów, mimo pozytyw-

nej oceny eksperta. W innych podobnych przypadkach rekomendacja została pozostawiona na liście – ostateczne decyzje zdawał się podejmować zespół koordynujący.

Proces podejmowania decyzji dotyczących akceptowania modyfikacji był mało przejrzysty i odbywał się według niejednorodnych procedur. Paneliści często gubili się w procesie i treściach rekomendacji, przez co niejako z ostrożności zaczynali głosować przeciw przyjęciu danego brzmienia. Często było dla nich niejasne, czy głosują nad brzmieniem, czy merytoryczną treścią rekomendacji. Zdarzało się, że paneliści pytali facylitatorów o znaczenie danej rekomendacji, wyraźnie nie znając jej sensu i motywacji. Facylitatorzy pytali panelistów o komentarze bądź głosy sprzeciwu, jednak dyskusje były nieliczne. Na tym etapie paneliści nie mogli już proponować zmian, nawet gdy rekomendacje odbiegały od ich pierwotnych intencji. Po zakończeniu tej części prac przygotowane zostały karty do głosowania z listą rekomendacji w ostatecznie ustalonym brzmieniu.

3.2. Rzeszowski Panel Klimatyczny

Rzeszowski Panel Klimatyczny również spotykał się w sumie przez 5 dni, na przełomie października i listopada 2023 r. Rozpoczął się standardowo od wprowadzenia do procesu oraz części edukacyjnej. Niektóre materiały edukacyjne paneliści otrzymali już przed pierwszym dniem panelu.

Paneliści pracowali w zmieniających się 10-osobowych grupach, tak aby spotkać się z różnymi moderatorami i uczestnikami. Sala wydawała się jednak przeznaczona dla mniejszej liczby osób – było w niej dość ciasno i bardzo głośno, co utrudniało komunikację, zwłaszcza gdy przy stolikach trwały rozmowy.

Każdy z bloków edukacyjnych panelu podążał za ogólnym schematem, w którym maksymalnie godzina poświęcona była na prezentacje (najpierw ekspertów, następnie urzędników i na końcu – stron). Po prezentacjach paneliści i panelistki mogli wymienić się swoimi refleksjami i doświadczeniami dotyczącymi danego tematu oraz wspólnie sformułować pytania do osób występujących, przekazywane im przez moderatorów. Takie bloki odbyły się podczas panelu trzy⁷. Były one rozłożone na dwa dni i każdorazowo oddzielone przerwą. Niestety ze względu na krótki czas przeznaczony na wystąpienia, niektóre z prezentacji eksperckich musiały zostać skrócone, przez co paneliści otrzymali mniej informacji dotyczących np. zmian klimatu.

Po wysłuchaniu wystąpień i pierwszych dyskusjach paneliści zostali zapoznani ze scenariuszami rozwoju, dającymi możliwość osiągnięcia przez miasto neutralności klimatycznej w zakresie efektywności energetycznej bu-

⁷ Pierwszy dotyczył neutralności klimatycznej, drugi efektywności energetycznej budynków, a trzeci – zrównoważonego transportu.

dynków i zrównoważonego transportu⁸. Każdy z tych obszarów zakładał trzy możliwe scenariusze i był omawiany oddzielnie. Paneliści otrzymali materiały edukacyjne, które objaśniały każdy z nich, oraz wysłuchali komentarzy ekspertów. Następnie omówili przy stolikach słabe i silne strony każdego ze scenariuszy. W końcu paneliści oceniali je za pomocą narzędzia online. Ten, który otrzymał najwyższą ocenę i miał wobec tego stanowić drogowskaz dla wypracowywanych rozwiązań⁹, został pogłębiony podczas następnego dnia panelu przez kolejnych ekspertów. Ekspersi przedstawili również wpisujące się w niego propozycje rekomendacji. Po zakończeniu tej głównie edukacyjnej części nadszedł czas na wypracowywanie roboczych rekomendacji. W ramach „zadania domowego” paneliści mieli porozmawiać o tematach panelu z rodziną i znajomymi. Dzień trzeci rozpoczął się podzieleniem się przez nich wnioskami z tych rozmów.

3.2.1. Wypracowywanie rekomendacji

Zgodnie z regulaminem propozycje rekomendacji mogły pochodzić m.in. od ekspertów. Prawo takie przysługiwało również urzędowi miasta¹⁰, co było prawdopodobnie efektem niedopatrzenia. Również pozostali mieszkańcy Rzeszowa, którzy nie zostali wylosowani do panelu, mieli możliwość przesłania swoich propozycji rekomendacji przez stronę internetową. Ich lista była dostępna przy każdym stoliku, jednak przez brak czasu nie zostały one realnie rozważone podczas prac panelu. Większość roboczych rekomendacji została wypracowana przez samych panelistów podczas opisanego poniżej procesu.

Na drodze dyskusji i głosowania wyłoniono najważniejsze wartości, które miały być drogowskazem dla panelistów podczas tworzenia rekomendacji¹¹. Na początku części deliberacyjnej organizatorzy przypomnieli te wartości oraz przedstawili zasady formułowania „dobrych” rekomendacji¹². Paneliści przedyskutowali również formy i konstrukcje kilku przykładów.

⁸ Scenariusze posiadały „suwaki”, które odzwierciedlały ich orientację w trzech wymiarach. Na przykład dla tematu zrównoważonego transportu były to: a) potrzeba poruszania się po mieście: duży dystans versus mały dystans, b) sposób korzystania z pojazdów silnikowych: transport zbiorowy versus transport indywidualny, c) zakres korzystania z pojazdów silnikowych: silnikowe pojazdy versus bezsilnikowe pojazdy. Scenariusze były następujące: 1. Elektryczna przyszłość w zaciżu własnego samochodu: duży dystans + transport indywidualny + pojazdy silnikowe; 2. Miasto, w którym wszędzie jest blisko: mały dystans + transport zbiorowy + pojazdy bezsilnikowe; 3. Miasto dostępnego transportu publicznego: średni dystans + transport zbiorowy + pojazdy silnikowe i bezsilnikowe.

⁹ Były to: miasto dostępnego transportu publicznego (transport) oraz Efektywność energetyczna przede wszystkim (energia).

¹⁰ Urząd miasta, zgodnie z wcześniejszymi deklaracjami urzędników, nie korzystał z tej możliwości.

¹¹ Wyłonione najważniejsze wartości określały, że wypracowane rozwiązania powinny być: 1) oparte na wiedzy ekspertów, 2) długoterminowe, systemowe, odporne na politykę; 3) uwzględniające różne sytuacje mieszkańców.

¹² Przedstawiono zalecaną konstrukcję rekomendacji: „KTO? (miasto, urząd miasta, prezydent miasta, spółki miejskie) + CO MA ZROBIĆ? (np. opracować, zakupić, wprowadzić, stworzyć, przeana-

Celem stworzenia wstępnych pomysłów rozwiązań, dla każdego z głównych dwóch tematów odbyła się jedna lub dwie rundy burzy mózgów, czyli generowania wielu pomysłów, bez krytykowania i odrzucania ich jeszcze na tym etapie, w formacie World Café. Stoliki podzielone były według różnych aspektów danego tematu¹³. Paneliści tworzyli własne propozycje rekomendacji, zapisywali je szczegółowo na kartkach, dyskutowali nad rekomendacjami ekspertów i wprowadzali ewentualne modyfikacje. Ze względu na ograniczony czas często pomijali jednak dyskusję nad propozycjami ekspertów. Po każdej zmianie stolika facylitatorzy przedstawiali nowej grupie pomysły stworzone w poprzedniej rundzie.

Następnie odbyło się głosowanie wstępne, w którym paneliści oceniali, czy dana propozycja rekomendacji jest już odpowiednio dopracowana, czy wymaga pracy zespołu edytorskiego, i czy nie jest niezgodna z założeniami panelu. W ostatnim przypadku mogła zostać odrzucona z dalszych prac. Ostatecznie z powodu braku czasu głosowanie wstępne dotyczyło tylko rekomendacji w temacie energii, a jego wyniki nie zostały wykorzystane w dalszym procesie.

Przed ostatnim dniem panelu kilka chętnych osób spotkało się z koordynatorami na dodatkowym spotkaniu redakcyjnym w celu dalszego uporządkowania listy wstępnych rekomendacji, redakcji językowej i weryfikacji, czy pewne rekomendacje mogą zostać scalone. Na wspólną analizę wszystkich rekomendacji zabrakło czasu, jednak wszyscy paneliści mieli dostęp do pliku online, gdzie można było śledzić zmiany wprowadzone przez Zespół Koordynujący (ZK) i zgłaszać swoje komentarze.

Przed ostatnim spotkaniem panelu trzykrotnie spotkał się też Zespół Monitorujący (ZM)¹⁴. Celem spotkań było sprawdzenie zgodności proponowanych rekomendacji z prawem krajowym i kompetencjami oraz politykami miasta. Natomiast ZK decydował o ostatecznej redakcji rekomendacji oraz o ich zgodności z celami panelu. Piątego dnia panelu koordynatorzy omówili rekomendacje, które zostały usunięte z listy proponowanych rekomendacji i miały nie zostać poddane głosowaniu. Mogło tak się stać, gdy treść rekomendacji:

- 1) powtarzała założenia innej rekomendacji,
- 2) została merytorycznie połączona bądź wcielona do innej,

lizować) + JAK? (np. strategiczną decyzję, kompleksowy program, pilotażowe działanie) + *KIEDY? (np. do końca 2030 r., najpilniej)?

¹³ W przypadku transportu była to struktura środków transportu, zachęcanie do ruchu pieszego i rowerowego oraz wdrażanie elektromobilności. Temat energii podzielony był na aspekt zarządzania energią, oszczędzania i odnawialnych źródeł energii. Dodatkowo propozycje rekomendacji były porządkowane według typów polityk miejskich: inwestycje i programy, zasady i regulacje, informowanie i edukacja.

¹⁴ W jego skład wchodził przedstawiciel i przedstawicielki Urzędu Miasta Rzeszowa i miejskich jednostek, Rady Miasta i organizacji społecznych wchodzących w skład Rzeszowskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego.

- 3) została negatywnie zaopiniowana przez ZM,
- 4) została uznana przez ZK za niezgodną z założeniami panelu, tj. nie prowadziła bezpośrednio do neutralności klimatycznej w zakresie tematów omawianych przez panel.

Ponadto treść pięciu rekomendacji została zmodyfikowana przez ZM tak, aby mieściła się w ramach prawa i kompetencjach miasta. Paneliści dostali możliwość wyrażenia swojej opinii nt. usuniętych rekomendacji na forum panelu, jednak nie było takich głosów.

Ostatnim etapem pracy przy stolikach było zidentyfikowanie głównych wyzwań w obszarach efektywności energetycznej i zrównoważonego transportu, poszukiwanie wśród roboczych rekomendacji odpowiadających im rozwiązań i wyznaczenie priorytetów. Na koniec ponownie przypomniano o głównych wartościach panelu, a paneliści porozmawiali w parach o swoich planowanych strategiach głosowania.

Ostateczne głosowanie odbywało się oddzielnie dla tematów energetyki i transportu. Było ono przeprowadzone online, choć z możliwością wyboru formy papierowej. Po głosowaniu odbyła się wspólna burza mózgów na temat tego, co powinno się wydarzyć po panelu: jak powinno wyglądać wdrażanie rekomendacji i monitorowanie tego procesu.

3.2.2. Wyniki głosowań nad rekomendacjami

Głosowanie w obu panelach odbywało się z użyciem analogicznej, pięciostopniowej skali poparcia¹⁵, spośród której tylko ostatnie dwie odpowiedzi wyrażały poparcie dla rekomendacji i liczone były (w równej wadze) do ostatecznego wyniku procentowego. Tabela 2 zawiera liczbowe zestawienie prac nad rekomendacjami oraz wyników ostatecznych głosowań obu paneli.

Początkowa lista roboczych rekomendacji RPK zawierała 225 pozycji, z których 47 pochodziło od ekspertów. Po pracy redakcyjnej i połączeniu rekomendacji o wspólnym brzmieniu liczbę tę zredukowano do 132 projektów rekomendacji, a w końcu do 127 po wcieleniu pięciu z nich do innych rekomendacji. Następnie treść kolejnych 5 została zmodyfikowana przez ZM, 7 z nich usunięto na podstawie opinii ZM, a 6 na podstawie opinii ZK¹⁶. Ostatecznie głosowaniu poddano 114 rekomendacji. Próg 80% poparcia osiągnęło w sumie 51 rekomendacji, z których znaczną część stanowiły rekomendacje eksperckie.

¹⁵ Skala RPK: 1 – zdecydowanie nie popieram, 2 – raczej nie popieram, 3 – ani popieram, ani nie popieram, 4 – raczej popieram, 5 – zdecydowanie popieram. Skala IILPO: 1 – zdecydowanie się nie zgadzam, 2 – nie zgadzam się, 3 – mam wątpliwość, 4 – zgadzam się, 5 – zdecydowanie się zgadzam.

¹⁶ Obliczenie na podstawie materiałów roboczych panelu. Raport końcowy podaje 14 rekomendacji usuniętych i 4 wcielonych do innych.

Tabela 2. Dane liczbowe dotyczące pracy nad rekomendacjami i wyników głosowania

	RPK			IIŁPO			
	T	E	Ogólnie	T	E	T+E	Ogólnie*
Robocze rekomendacje	78	49	127	27	23	50	96
W tym rekomendacje eksperckie	21 (27%)	26 (53%)	47 (37%)	-	-	-	-
Rekomendacje zmodyfikowane**	3 (4%)	2 (4%)	5 (4%)	3 (11%)	2 (9%)	5 (10%)	14 (15%)
Rekomendacje odrzucone***	10 (13%)	3 (6%)	13 (10%)	2 (7%)	3 (13%)	5 (10%)	18 (19%)
Rekomendacje poddane głosowaniu	68	46	114	25	20	45	78
Rekomendacje powyżej 80%	25 (37%)	26 (57%)	51 (45%)	10 (40%)	11 (55%)	21 (47%)	39 (50%)
W tym rekomendacje eksperckie	9 (36%)	16 (62%)	25 (49%)	-	-	-	-
Średnia siła poparcia	71%	77%	73%	72%	81%	76%	78%
<p>* Z uwzględnieniem rekomendacji z obszarów budownictwa i zarządzania odpadami. ** Przez grona opiniujące; w przypadku IIŁPO zawiera rekomendacje, których zmodyfikowane brzmienie zostało zasugerowane przez UM i zaakceptowane przez panelistów. *** Na podstawie gron opiniujących; w przypadku IIŁPO zawiera również rekomendacje, których zmodyfikowane przez UM brzmienie odrzucili paneliści.</p>							

Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportów końcowych oraz materiałów roboczych obu paneli.

Na liście roboczych rekomendacji IIŁPO znalazło się w sumie 96 pozycji, z czego 50 dotyczyło transportu i energii. Spośród tych ostatnich 3 usunięto na podstawie negatywnej opinii UM, jedną usunięto, gdyż była już w realizacji, a jedną odrzucili paneliści, nie akceptując zaproponowanej przez UM modyfikacji brzmienia. Znacznie więcej roboczych rekomendacji uległo jednak modyfikacji bądź usunięciu w obszarach odpadów i budownictwa. Ogólnie usunięta została więc prawie 1/5 (19%) roboczych rekomendacji, a 15% zostało zmodyfikowanych zgodnie z sugestią UM. W ostatecznym głosowaniu próg 80% przekroczyło 39 rekomendacji. Choć eksperci i urzędnicy brali udział w formułowaniu rekomendacji, nie wiadomo, ile z ich projektów pochodzi od nich, dlatego nie zostało to uwzględnione w tabeli.

4. Wnioski

Choć każdy proces deliberatywny, nawet wpisujący się w pewien model, np. panelu obywatelskiego, jest na swój sposób wyjątkowy, to oba opisane wyżej procesy wyróżniały się na tle typowych polskich praktyk. Poniżej omówione zostaną te szczególne cechy oraz wnioski z porównania obu paneli.

4.1. Część edukacyjna

Wyjątkowość panelu rzeszowskiego polegała na znacznie mniej wyraźnym niż zwykle podziale pomiędzy część edukacyjną i deliberacyjną. Rzeszowski Panel Klimatyczny uwzględniał pracę grupową, zawierającą również elementy deliberacji i podejmowania decyzji, już podczas dni edukacyjnych. *Novum* było zwłaszcza ustrukturyzowanie pracy panelu wokół kilku możliwych scenariuszy, a następnie dostosowanie jego dalszej pracy do jednego z nich. Niewątpliwie miało to na celu doprecyzowanie i skupienie części edukacyjnej wokół wybranego modelu rozwoju oraz stworzenie na koniec bardziej spójnej listy rekomendacji realizujących pewną konkretną wizję rozwoju miasta. Zbadanie rekomendacji pod względem merytorycznym mogłoby zweryfikować skuteczność tej strategii.

Łódzki Panel Obywatelski reprezentował bardziej klasyczny, wyraźny podział na część edukacyjną i deliberacyjną. Edukacja odbywała się w formacie typowym dla sali wykładowej. Bloki edukacyjne były stanowczo za długie, aby umożliwić odpowiednie skupienie i skuteczną edukację, zwłaszcza dla osób posiadających ograniczoną wiedzę w temacie panelu. W efekcie IILPO został wyraźnie zdominowany przez edukację, której poświęcono 3 dni, podczas gdy część deliberacyjna była znacznie krótsza. Również głosowanie odbyło się kosztem jej czasu. Ostatecznie na pracę nad rekomendacjami poświęcono zaledwie półtora dnia panelu. W Rzeszowie częścią dominującą była deliberacja, jednak zabrakło czasu na wystarczające omówienie pewnych tematów w ramach części edukacyjnej.

Podczas gdy rzeszowscy paneliści regularnie rozmawiali o wysłuchanych przez siebie prezentacjach, paneliści w Łodzi przez pierwsze trzy weekendy panelu nie mieli przestrzeni do ustrukturyzowanej rozmowy na temat treści edukacyjnych. Brakowało tam również jakiejś formy integracji, która jest standardem w tego typu procesach i ułatwia późniejszą wspólną pracę pomiędzy nieznanymi się wcześniej uczestnikami, pochodzącymi z różnych grup społecznych i wiekowych.

4.2. Wypracowywanie rekomendacji

Propozycje rekomendacji panelu rzeszowskiego pochodziły w głównej mierze od panelistów. Możliwość zgłaszania swoich propozycji mieli również eksperci, co robili podczas swoich prezentacji. Ich propozycje były odpowiednio oznaczone na listach roboczych i ostatecznych rekomendacji panelu, co zapewniło pewną transparentność ich wpływu na wyniki panelu. Jednak z powodu braku czasu paneliści często akceptowali rekomendacje ekspertów bez poddawania ich dyskusji, co jest problematyczne, gdyż publiczna deliberacja powinna zwiększać autentyczny udział obywateli w podejmowaniu decyzji, a nie wzmacniać dominację ekspertów w dyskursie (Baekkeskov, Öberg 2017). Regulamin pozostawiał również pewną lukę umożliwiającą proponowanie rekomendacji przez UM, co nie powinno mieć miejsca z punktu widzenia niezależności procesu od urzędu. Ponadto niewylosowani do panelu mieszkańcy Rzeszowa mieli możliwość zgłaszania swoich propozycji rekomendacji, co jest pozytywne przez wzgląd na większe umocowanie panelu w społeczności mieszkańców, jednak i tu ograniczenia czasowe uniemożliwiły należyte wzięcie ich pod uwagę.

W Łodzi robocze rekomendacje wypracowywane były przez panelistów wraz z facylitatorami i urzędnikami podczas pracy przy stolikach. Proces ten był znacznie mniej przejrzysty pod względem wpływu ekspertów, a zwłaszcza urzędników, na ich treść niż w Rzeszowie. Ostatecznie nie wiadomo więc, które z rekomendacji, w jakim stopniu były pomysłem panelistów, a w jakim – urzędników. W tym kontekście tym bardziej negatywnie należy ocenić fakt, iż raport końcowy IIŁPO pomija fakt udziału urzędników w tej części panelu¹⁷. Stanowi to o wątpliwej rzetelności zarówno procesu, jak i późniejszego raportowania. Brzmienia rekomendacji formułowane były przez facylitatorów, co stawiało ich w roli osób merytorycznie zaangażowanych w treść rekomendacji. Umożliwiało to również zniekształcenia pierwotnych intencji proponujących je panelistów, którzy nie mieli później możliwości ich sprostowania. Mieszkańcy Łodzi, którzy nie zostali wybrani do panelu, nie mieli możliwości zgłoszenia swoich propozycji ani komentarzy.

Proces RPK był niewątpliwie skomplikowany, jednak logicznie zaplanowany. Zawierał on ustalenie wspólnych wiodących wartości, rozważenie i wybór scenariuszy, „burzę mózgów” skupioną na generowaniu pomysłów, zapoznanie się z pomysłami innych grup i możliwość ich uzupełnienia, możliwość udziału i wglądu w działania redakcyjne zespołu koordynującego, ponowne zapoznanie się ze wstępnymi rekomendacjami i omówienie ich pod kątem rozwiązywania priorytetowych wyzwań. Oferował więc wiele cykli pracy nad roboczymi rekomendacjami przed ostatecznym głosowaniem.

¹⁷ Na stronie 64 raportu znajduje się opis: „Paneliści, przy wsparciu ekspertów i facylitatorów wypracowali 96 rekomendacji z zakresu transportu, budownictwa, odpadów i energetyki w mieście (...)”.

Wstępne głosowanie nad „gotowością” projektów rekomendacji było ciekawym pomysłem, jednak wyraźnie wymaga dopracowania.

Analogiczny proces w Łodzi składał się ze znacznie mniejszej liczby etapów. Problematiczna była też formuła pracy przy stolikach, podczas której tworzone były rekomendacje. Etap burzy mózgów powinien polegać na zbieraniu pomysłów, jednak być oddzielnym od krytyki, aby nie blokować swobodnej i otwartej rozmowy o możliwych rozwiązaniach. Tu jednak, gdy tylko padła jakaś propozycja, była ona konfrontowana z opiniami urzędników. Zgłoszenie propozycji wymagało więc większej odwagi, co mogło powstrzymać panelistów przed dzieleniem się swoimi pomysłami. Dodatkowo, ze względu na czas zajmowany przez wypowiedzi urzędników, niektórzy z panelistów nie mieli możliwości zaproponować żadnej rekomendacji. Poza wstępnym zaproponowaniem pewnych surowych wersji rekomendacji, zapisywanych hasłowo przez facylitatorów, paneliści nie mieli możliwości dalszego ich ulepszania. Nie mieli również możliwości systematycznego zapoznania się z rekomendacjami zaproponowanymi przez inne grupy, a tym bardziej pracy nad nimi. Listę ze wszystkimi roboczymi rekomendacjami otrzymali dopiero na dzień przed ostatnim spotkaniem panelu, co dla niektórych mogło być zbyt krótkim czasem na uważną lekturę (choć niektóre osoby mimo to szczegółowo się z nimi zapoznały). Efektem tych braków były często niewystarczające znajomość i zrozumienie powodów stojących za daną propozycją.

4.3. Opiniowanie roboczych rekomendacji

W obu procesach projekty rekomendacji były opiniowane, a w pewnych przypadkach również modyfikowane bądź odrzucane przez zewnętrzny organ. W Łodzi robocze rekomendacje opiniowali sami urzędnicy, bez udziału strony społecznej. Urząd miasta oceniał rekomendacje pod kątem wykonalności i kompetencji gminy. W przypadku konfliktu w zakresie kompetencji rekomendacja była usuwana, a w przypadku problemów z wykonalnością – usuwana bądź modyfikowana. Jednocześnie zastosowano tam ciekawy mechanizm równoważenia opinii UM przez opinie ekspertów, którzy oceniali zgodność rekomendacji z celem panelu oraz ich skuteczność w przybliżaniu do tego celu. W niektórych wypadkach pozytywna ocena eksperta zapobiegła usunięciu rekomendacji. Niejasna była tu jednak procedura i rola zespołu koordynującego, który zdawał się decydować bądź negocjować z urzędnikami, w których przypadkach rekomendacja może być zachowana. Należałoby również rozważyć stosowanie kryterium wykonalności i zasady jego szacowania, tak aby uniknąć uznaniowości.

Konstrukcja ZM w Rzeszowie zakładała udział nie tylko urzędników, ale również strony społecznej, co jest pozytywne pod względem społecznej kontroli nad przebiegiem panelu. Poza monitorowaniem poprawności pro-

cesu ZM opiniował projekty rekomendacji pod kątem zgodności z prawem, kompetencjami miasta i politykami miejskimi. Zgodnie z regulaminem RPK eksperci, strony oraz urząd miasta również mieli prawo do opiniowania roboczych rekomendacji, jednak według dostępnej wiedzy i materiałów procedura opiniowania objęła tylko ZM. Niejasnym jest natomiast, dlaczego w Rzeszowie to zespół koordynujący weryfikował zgodność rekomendacji z celami panelu. Dobrym rozwiązaniem z IIŁPO byłoby oddanie tego zadania osobom eksperckim.

Pewną słabością obu paneli był brak możliwości przeanalizowania i zareagowania przez panelistów na negatywną ocenę wystawioną niektórym rekomendacjom. Zapewne przez to obie grupy pasywnie przyjmowały przedstawione modyfikacje, gdyż wiedziały, że na tym etapie dyskusje na niewiele się zdadzą. W IIŁPO wartościowym rozwiązaniem (choć nieprzejrzyście przeprowadzonym w praktyce), które było nieobecne w Rzeszowie, była możliwość przyjęcia bądź odrzucenia przez panelistów wersji rekomendacji zmodyfikowanej przez UM.

4.4. Wyniki głosowania

Liczba roboczych rekomendacji odrzuconych przez łódzki UM podczas opiniowania była porównywalna, a nawet wyższa przy uwzględnieniu pozostałych tematów niż w Krakowie. Pod tym względem trudno dostrzec korzyść z udziału urzędników również w pracy panelistów.

Mniejszy wpływ samych panelistów IIŁPO i ogólnie niższa jakość całego procesu pozwalałyby spodziewać się niższego poparcia dla rekomendacji w głosowaniu końcowym, jednak było ono bardzo porównywalne w obu panelach¹⁸. Na podstawie dostępnych danych liczbowych i ze względu na ograniczenia tej analizy trudno jednak wnioskować o wpływie udziału urzędników bądź innych aspektów na wyniki głosowania.

W obu panelach widoczne jest wyraźnie niższe poparcie dla rekomendacji z zakresu transportu, co może wskazywać na specyfikę tematu transportu – być może jest on bardziej kontrowersyjny i polaryzujący, a także bardziej bezpośrednio dotyka codziennych nawyków mieszkańców.

5. Pozostałe wnioski

Powyższe porównanie ilustruje wielość aspektów, które odgrywają rolę dla jakości i rzetelności wypracowywania rekomendacji w procesie panelu

¹⁸ Pierwotny plan badania przewidywał uwzględnienie w analizie wyników głosowania nad rekomendacjami również liczby głosów przeciwko i głosów niezdecydowanych – być może tam uwidoczniłyby się różnice. Niestety nie udało się jednak uzyskać kompletnych wyników głosowania podczas IIŁPO.

obywatelskiego. Rozdział uwidacznia różnicowanie procesów występujących pod tą wspólną nazwą i wskazuje na problematyczność traktowania ich jako jednolitego bytu.

Łódzki Panel Obywatelski odbiegał od polskich i międzynarodowych praktyk zarówno przez metodę rekrutacji, jak i aktywny udział w części deliberacyjnej miejskich urzędników. Typowe deliberatywne minipubliki mają na celu umożliwienie udziału w tworzeniu polityk publicznych mieszkańcom, a nie aktorom aktywnym już w tym procesie. Istnieją rzadkie przykłady „hybrydowych” instytucji złożonych z obywateli i wybranych w wyborach polityków (Curato i in. 2021), nie jest to jednak format panelu obywatelskiego. Pomiędzy obywatelami i urzędnikami istnieją znaczne systemowe nierówności w zakresie dostępu do władzy, a także kompetencji, doświadczenia i pewności siebie. Efektywna współpraca tych grup wymagałaby świadomego planowania, minimalizowania nierówności i jasnego określenia ról. Obserwowany proces raczej odtwarzał i wzmacniał nierówności niż im zapobiegał. Udział urzędników nie tylko nie wspierał deliberacji panelistów, ale wyraźnie ją zaburzał: ich obecność wyraźnie wpływała na atmosferę grupy, a ich przedłużające się wypowiedzi ograniczały możliwość aktywnego udziału panelistów. Urzędnicy mieli możliwość opiniowania roboczych rekomendacji pomiędzy czwartym a piątym dniem panelu i w ten sposób zweryfikować ich zgodność z prawem lub podnieść ich jakość. Niejasne jest więc, jaką wartość dodaną miał wnieść ich aktywny udział w panelu.

Opisany proces zorganizowany w Łodzi wyraźnie obrazuje ryzyka związane z organizacją paneli obywatelskich na zlecenie organów władz publicznych, które to mogą chcieć wykorzystać je w sposób instrumentalny, i podkreśla wagę rzetelności i jak największej niezależności koordynacji procesu od instytucji go zlecającej. Jest to objawem jednoczesnej popularności tej formy konsultowania się z mieszkańcami, jak i pewnej inflacji tego terminu w zakresie praktycznej realizacji, w której zabrakło należytej staranności i znajomości dobrych praktyk rozwiniętych nie tylko na świecie, ale również w Polsce. Część z opisanych problemów można złożyć na karb braku doświadczenia u organizacji, której zlecono koordynację panelu. Z drugiej strony był to już drugi tego typu proces przeprowadzony przez miasto Łódź, a liczba dostępnych badań, raportów i doświadczeń innych miast umożliwia wzięcie pod uwagę wypracowanych już standardów. Na oddzielne omówienie zasługiwałaby jakość deliberacji i facylitacji podczas tego wydarzenia.

Jakość procesu panelu obywatelskiego ma wpływ na jego rolę w tworzeniu lokalnych polityk publicznych. Niska wartość dodana procesowi oznacza nieefektywne wykorzystanie środków publicznych. Przede wszystkim jednak nierzetelnie przeprowadzony proces może obniżyć zaufanie obywateli do instytucji partycypacyjnych, w tym innowacyjnych narzędzi, takich jak panele obywatelskie, oraz samych decydentów. Demokracja deliberatywna, której war-

tości uosabiać mają minipubliki, nie polega tylko na samym udziale obywateli i przegłosowaniu przez nich rekomendacji zgodnie ze swoimi preferencjami. Te cele można by zrealizować w inny sposób, np. przez referendum. Choć samo organizowanie minipublik nie gwarantuje realizacji ideałów demokracji deliberatywnej (Curato, Böker 2016), ich wartość wynika z zapewnienia przestrzeni na deliberację obywateli i realnego zwiększania jakości partycypacji. Sądząc po dotychczasowym rozwoju tego narzędzia, można się spodziewać, że kolejne samorządy będą korzystały z paneli obywatelskich. Aby nie wyczerpał się jego demokratyczny potencjał, niezwykle ważne jest korzystanie z wypracowywanych dobrych praktyk i niepowielanie błędów wcześniejszych procesów.

6. Ograniczenia badania

Niniejsza analiza ma charakter poglądowy i przybliża wewnętrzne procesy wypracowywania rekomendacji oraz różnice między obserwowanymi panelami obywatelskimi. Zwłaszcza dane liczbowe z dwóch procesów nie pozwalają na wyciąganie jednoznacznych wniosków przyczynowo-skutkowych.

Key Takeaways

1. Część edukacyjna powinna być dostosowana zarówno do tematu i dostępnego czasu, jak i mieć na celu efektywne uczenie się panelistów. Edukacja powinna wspierać dobrą deliberację, ale nie odbywać się jej kosztem.
2. Autentyczna deliberacja wymaga wieloetapowej pracy nad rekomendacjami, w tym rozważania propozycji z różnych grup.
3. Rola wszystkich aktorów powinny być przejrzyste i jasno określone. Rola urzędników w procesie wymaga szczególnej uwagi ze względu na rzetelność procesu. Ich udział w panelu obywatelskim powinien być ograniczony do części edukacyjnej i opiniowania rekomendacji – jest on wystarczający do zapewnienia zgodności rekomendacji z prawem i kompetencjami miasta.
4. Dla wzmocnienia kontroli społecznej wskazane jest włączenie strony społecznej i eksperckiej do monitorowania procesu i opiniowania rekomendacji.
5. Dalszego dopracowania w przyszłych polskich panelach wymaga mechanizm konstruktywnej reakcji panelistek i panelistów na opinie zewnętrznych organów dotyczące roboczych rekomendacji panelu.
6. Panele obywatelskie mają być formą wzmocnienia demokratycznego udziału obywateli w podejmowaniu decyzji, powinny być oparte na przejrzystości, rzetelności, rozliczalności i niezależności od zlecających je organów władzy publicznej.

Bibliografia

- Andrzejewski S. (2020). Panel obywatelski z perspektywy obserwatora – przypadek Warszawskiego Panelu Klimatycznego. *Miscellanea Anthropologica Et Sociologica*, 21(3), 201–217.
- Bächtiger A., Dryzek J.S., Mansbridge J., Warren M.E. (2018). *Deliberative Democracy: An Introduction*. W: A. Bächtiger, J.S. Dryzek, J.J. Mansbridge, M. Warren (red.), *The Oxford handbook of deliberative democracy* (First edition, 1–31). Oxford University Press.
- Baekkeskov E., Öberg P. (2017). Freezing deliberation through public expert advice. *Journal of European Public Policy*, 24(7), 1006–1026.
- Bussu S., Fleuß D. (2023). Citizens' assemblies: Top-down or bottom-up? – Both, please! W: M. Reuchamps, J. Vrydagh, Y. Welp (red.), *De Gruyter Handbook of Citizens' Assemblies*, 141–154. De Gruyter.
- Curato N., Böker M. (2016). Linking mini-publics to the deliberative system: A research agenda. *Policy Sciences*, 49(2), 173–190.
- Curato N., Farrell D.M., Geissel B., Grönlund K., Mockler P., Pilet J.-B., Renwick A., Rose J., Setälä M., Suiter J. (2021). *Deliberative mini-publics: Core design features*. Bristol University Press.
- Gąsiorowska A. (2023). Sortition and its Principles: Evaluation of the Selection Processes of Citizens' Assemblies. *Journal of Deliberative Democracy*, 19(1).
- Gerwin M. (2018). *Panele obywatelskie. Przewodnik po demokracji, która działa*. Otwarty Plan.
- OECD. (2020). *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*. OECD.
- Von Schneidemesser D., Oppold D., Stasiak D. (2023). Diversity in Facilitation: Mapping Differences in Deliberative Designs. *Journal of Deliberative Democracy*, 19(1).
- Ziętek A. (2022). Publiczne zarządzanie partycypacyjne. O narzędziach włączania obywateli w procesy decyzyjne. *Studia Politologiczne*, 2/2022(64), 44–65.

prof. dr hab. Janusz Grygięć
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
jgrygienc@umk.pl
ORCID: 0000-0001-8586-6820

Rozdział XIII.

Rola ekspertów i wiedzy eksperckiej w innowacjach demokratycznych

Abstrakt:

Rozdział skupia się na roli odgrywanej przez ekspertów i wiedzy eksperckiej w innowacjach demokratycznych. Autor wskazuje na główne kontrowersje związane z włączaniem ekspertów w procedury demokratyczne oraz wątpliwości i zagrożenia nieodłączne komunikacji między ekspertami i zwykłymi obywatelami. Analizowane są główne strategie doboru ekspertów do innowacji demokratycznych oraz możliwe formy wspierania przez nich demokratycznych procedur decyzyjnych.

Słowa klucze:

innowacje demokratyczne, eksperci, wiedza ekspercka, demokracja deliberacyjna

1. Wprowadzenie

Nieufność wobec nauki i ekspertów to cecha charakterystyczna naszych czasów i jeden z głównych problemów, z jakimi musi mierzyć się dziś polityka publiczna. Rzeczowa dyskusja staje się karkołomnym przedsięwzięciem z chwilą, gdy znikają wspólne płaszczyzny potencjalnego porozumienia. Kluczowy element takiej płaszczyzny stanowi zaś akceptacja twierdzeń uznawanych przez środowisko naukowe za niekontrowersyjne (Rawls 2012). Współcześnie nieufność wobec wiedzy eksperckiej to paliwo napędzające kampanie populistycznych ruchów społecznych i politycznych¹. Paliwa tego mamy dziś pod dostatkiem.

¹ Na potrzeby niniejszego artykułu eksperci będą utożsamiani przeważnie z naukowcami, co stanowi mocno uproszczone ujęcie. W rzeczywistości wiedza ekspercka w dużo większym stopniu

Badanie zlecone przez European Council on Foreign Relations (ECFR) w dziewięciu krajach UE wykazało, że 65% respondentów nie ufa ekspertom, zarzucając im skrywanie kluczowych danych. Tylko 20% Polaków przejawia takie zaufanie, co i tak jest wynikiem lepszym niż w przypadku Francji, gdzie podziela je zaledwie 15% obywateli (Krastev, Leonard 2020). Respondenci badań konsekwentnie i krytycznie wypowiadają się o roli odgrywanej dziś przez ekspertów w demokratycznych procedurach decyzyjnych. Obawy te podzielane są częściowo przez filozofów, socjologów i politologów. Na popularności zyskują nawet tak radykalne stanowiska, jak to zajmowane przez F. Fishera, który ubolewa nad utratą sprawczości politycznej przez obywateli, których rola sprowadza się dziś do biernej obserwacji debat toczonych przez ekspertów, na których nie mają żadnego wpływu (Fisher 2009: 4; por. Levy, Peart 2017: 9–10; Easterly 2013: 6–7; Bijker, Bal, Hendricks 2009). Inni badacze piętnują przesadną pewność siebie ekspertów, którzy są równie podatni na heurystyki poznawcze i równie często dokonują błędnych skrótów myślowych co laicy (Slovic, Fischhoff, Lichtenstein 1992: 477, 486–9; Tversky, Kahneman 1992: 18). Eksperci zbyt często wypowiadają się autorytatywnie o kwestiach, na których *de facto* się nie znają. Doskonale odnajdują się w roli komentatorów dokonanych wydarzeń, będąc równocześnie skrajnie niekompetentnymi w przewidywaniu biegu przyszłych zdarzeń. W końcu, zarzuca im się powielanie nieprawdziwego, ale sprzyjającego im samym przekonania o możliwości oddzielania faktów od wartości.

Paradoksalność obecnej sytuacji polega na tym, że równocześnie mamy wiele dowodów na omylnność ekspertów oraz wiemy, że ignorowanie ich opinii musi prowadzić do podejmowania decyzji nieskutecznych (tj. sprzecznych z oczekiwaniami samych decydentów). Twierdzi się wręcz, że przyszłość, a może nawet w ogóle przetrwanie demokracji zależy od pogodzenia instytucji demokratycznych z wiedzą ekspercką, szeregowych obywateli z ekspertami (Collins, Evans, Weinel 2020: 8; Fuller 2006: 348; Turner 2003: rozdz. 5). Demokracja musi zachować rozsądek w świecie postprawdy oraz przywiązanie do faktów naukowych w świecie wzrostu popularności narracji pseudo- i antynaukowych.

Nauka o polityce i praktyka polityczna znają wiele modeli włączania osób dysponujących wiedzą ekspercką w demokratyczny proces decyzyjny (zob. m.in. Moore 2021). Najpopularniejszym i powszechnie stosowanym jest wkomponowanie w ramy demokratycznego systemu politycznego instytucji o charakterze eksperckim. Mają one odgrywać rolę merytorycznych bezpieczników, gwarantów jakości przyjmowanych rozwiązań politycznych (Brennan 2016: 196–201). Takie instytucje zwykle otrzymują prerogatywy decyzyjne w kwestiach wymagających szczególnej wiedzy lub zbyt ważnych,

stanowi fenomen społeczny niż wiedza naukowa. Przykładowo, Stephen Turner rozpatruje pięć typów ekspertów, z których tylko jeden reprezentuje środowiska akademickie (Turner 2003: 24–36).

by ryzykować podporządkowanie ich logice krótkotrwałych politycznych zysków i strat. Banki centralne, instytucje nadzorcze i kontrolne, apolityczne sądy, zwłaszcza sądy najwyższe i konstytucyjne – to tylko niektóre z instytucji nie wybieranych demokratycznie, a mających zasadniczy wpływ na życie obywateli państw demokratycznych (Schudson 2006). Taki demokratyczno-epistokratyczny model rządzenia spotyka się często z krytyką. Przeżywany jest pseudodemokracją, skoro odbiera szeregowym obywatelom możliwość wpływu na kluczowe kwestie ich dotyczą (Vibert 2007). Stanowi on też główny cel ataków nieliberalnych demokratów na całym świecie (Mounk 2019; Zielonka 2018).

Model alternatywny wobec powyższego stanowią innowacje demokratyczne (ID) (Smith 2009). Z założenia mają one łączyć wysoki poziom legitymacji społecznej podejmowanych decyzji (Pow 2021; Boulianne 2018; Jáske 2019), charakterystyczny dla demokracji bezpośredniej, z efektywnością przypisywaną zwykle rządowi merytokratycznym (Dahl 1995; Escobar, Elstub 2017; Smith 2009). Zamiast ograniczać sprawczość obywateli, eksperci mają ich tu wspomagać. Zamiast pouczać obywateli o najlepszych rozwiązaniach, eksperci poddają się „przesłuchaniom” i „sądom” z ich strony. Nie odbierają tu oni obywatelom możliwości podejmowania samodzielnych decyzji, ale służą im swą opinią i poradą. W ten sposób ID stwarzają wyjątkowe szanse na urzeczywistnienie demokracji zarazem skutecznej i cieszącej się zaufaniem obywateli.

Innowacje demokratyczne przybierają wiele postaci, od minipublik, przez sondaże deliberacyjne, konferencje konsensualne, komórki planowania, po zgromadzenia obywatelskie (zob. Elstub, Escobar 2019). Mogą one mieć postać deliberacyjną i nedeliberacyjną, ich wyniki mogą być wiążące (komórki planowania, zgromadzenia obywatelskie) lub niewiążące (sondaże deliberacyjne) dla decydentów. Udział ekspertów może polegać na przygotowaniu materiałów informacyjnych, wygłaszaniu quasi-wykładów (komórki planowania), standardowych konsultacjach lub na ich „przesłuchiwanie” przez uczestników (sądy obywatelskie). W przypadku liczniejszych ID (ponad 100-osobowych) w zasadzie jedynym rozwiązaniem kwestii kontaktu uczestników z ekspertami są plenarne spotkania. W przypadku mniejszych ID eksperci mogą bezpośrednio uczestniczyć w obradach grup. Innowacje demokratyczne mogą różnić się:

- 1) ilością czasu poświęconego na deliberacje obywateli (od kilku dni w przypadku sondaży deliberacyjnych do nawet roku w przypadku zgromadzeń obywatelskich),
- 2) liczbą uczestników (niewielu w przypadku konferencji konsensualnych, przy nawet pięciuset w sondażach deliberacyjnych),
- 3) częstotliwością spotkań,
- 4) podmiotem inicjującym daną ID,

- 5) stopniem upewnomożenia szeregowych uczestników,
- 6) spodziewanym rezultatem (m.in. raport opracowany przez moderatorów lub ankieta typu „przed – po” w sondażach deliberacyjnych, głosowanie w przypadku budżetów obywatelskich) oraz
- 7) stopniem upublicznienia całej procedury.

Tym, co charakteryzuje wszystkie ID, jest połączenie fazy informacyjnej (nabywanie przez ich uczestników wiedzy o danej kwestii w drodze konsultacji z ekspertami lub zapoznania się z przygotowanymi przez nich materiałami informacyjnymi) i fazy decyzyjnej (w formie deliberacyjnej lub niedeliberacyjnej), przy równoczesnym „zwiększeniu i pogłębieniu udziału obywateli w procesach podejmowania decyzji politycznych” (Smith 2009: 1). Wyróżnia to ID na tle tradycyjnych form decydowania politycznego (Lightbody, Roberts 2019: 230).

Celem niniejszego rozdziału jest analiza trudności, z jakimi muszą mierzyć się organizatorzy ID dokonując wyboru ekspertów-konsultantów do ID. Rozważone zostaną tu następujące kwestie:

- 1) jakie są główne zagrożenia związane z udziałem ekspertów w ID i jak można je zminimalizować,
- 2) jakich i ilu ekspertów należy zapraszać do uczestnictwa w ID,
- 3) współpracy z którymi ekspertami należy unikać,
- 4) jak odróżnić ekspertów od pseudoekspertów?

Odpowiedź na każde z tych pytań ma kluczowe znaczenie dla właściwego wyboru ekspertów-konsultantów ID, ten zaś jest kluczowy z perspektywy optymalnego przebiegu i rezultatu ID.

2. Wiedza ekspercka, czyli jaka?

Innowacje demokratyczne mają w założeniach stanowić narzędzie podnoszące efektywność rządów demokratycznych (Bua 2019). Ma to być możliwe m.in. dzięki uwzględnianiu w ich ramach wiedzy eksperckiej. Jest to ich znak rozpoznawczy, odróżniający ID od zwykłych plebiscytów. Podczas gdy w tych ostatnich chodzi o rejestrowanie niekiedy bezmyślnych preferencji, w ID celem jest modyfikacja wyjściowych stanowisk uczestników w oparciu o argumenty współuczestników oraz opinie konsultowanych ekspertów. O jakich jednak ekspertów i o jaką wiedzę chodzi? Pojęcia „ekspert” i „wiedza ekspercka” wydają się zdroworozsądkowo zrozumiałe i niekontrowersyjne. Najczęściej stosowana definicja utożsamia ekspertów z pracownikami naukowymi uczelni wyższych lub osobami posiadającymi stopnie naukowe. W ten sposób zwyczajowo definiuje się ekspertów m.in. na gruncie nauk o polityce. Naukowcy to także osoby najczęściej zapraszane do współpracy w ramach ID. Taka strategia definicyjna jest jednak poddawana krytyce (zob. Turner 2003; Watson 2018). Coraz częściej badacze sugerują, że zamiast uznawać stopnie

i dyplomy za jedyne kryteria wiedzy eksperckiej, powinniśmy czerpać z bogactwa wiedzy o dużo bardziej różnorodnej postaci. Jeżeli przyjmujemy relacyjną definicję eksperta jako osoby, która posiada wyższe kompetencje od pozostałej części populacji (zob. Goldman 1999, 2018; Fricker 2006; Licon 2012), to okaże się, że naukowcy stanowią tylko jedną z grup, których głos powinien wybrzmieć w debacie publicznej. Równie ważni będą eksperci-praktycy, a więc osoby o największym doświadczeniu praktycznym w danej tematyce (Lansdell 2011). Niejednokrotnie dowodzono, że eksperci-teoretycy, a nawet praktycy laboratoryjni, nie znając realiów, w jakich ma być stosowana ich wiedza, nie potrafią rozwiązywać rzeczywistych problemów. Sztandarowym przypadkiem jest opisana przez B. Wynne'a historia prób dekontaminacji stad owiec w Kumbrii po awarii elektrowni atomowej w Czarnobylu. Eksperci rządowi, obeznani w teorii dekontaminacji, ale nieznający charakterystyki lokalnych pastwisk i owiec, nie potrafili określić czasu, jaki zajmie dekontaminacja inwentarza (Wynne 1996).

Jedną z naczelných zalet ID jest fakt, że najczęściej eksperci-praktycy biorą w nich udział w roli szeregowych uczestników. Przeważnie organizowane w skali lokalnej, ID gromadzą osoby posiadające wiedzę praktyczną w znacznej mierze niedostępną naukowcom. Ucieleśniają one tym samym ideę epistemicznego podziału pracy (Kitcher 1990; Kappel, Zahle 2019; Bohman 1996), bowiem szeregowi uczestnicy wnoszą do ID wiedzę o lokalnych realiach, a eksperci – znajomość teoretycznych uwarunkowań danego zagadnienia. W ten sposób ID wykorzystują całą wiedzę niezbędną do efektywnego decydowania o sferze publicznej. Tradycyjne formy decydowania politycznego bazują na przekonaniu, że szeregowi obywatele mają biernie przyswajać perspektywę ekspertów². W odróżnieniu od nich, celem ID jest konfrontacja wiedzy eksperckiej z wiedzą praktyków, ze znajomością uwarunkowań lokalnych posiadaną przez szeregowych obywateli.

Kolejnymi grupami, które niekiedy zalicza się w poczet gremiów eksperckich i zaleca uwzględnianie ich głosu w ramach ID, są interesariusze oraz przedstawiciele administracji publicznej (Lansdell 2011). Ci pierwsi posiadają rozległą wiedzę o społecznych konsekwencjach wprowadzenia każdego z rozpatrywanych rozwiązań, drudzy zaś są doskonale obeznani z procedurami implementacji przyjętych regulacji oraz z realiami budżetowymi. Jest to z kolei wiedza kluczowa przy ocenie realizmu każdego z diskutowanych rozwiązań. Ponadto niekiedy do grona ekspertów ID zalicza się przedstawiciele organizacji pozarządowych, którzy poprzez organizowanie warsztatów mogą podnosić umiejętności uczestnictwa w ID, oraz reprezentantów innych instytucji publicznych (w tym samorządów lokalnych), które przeprowadziły podobne pro-

² Taki „deficytowy” model komunikacji doskonale widoczny jest na przykładzie polskich kampanii budowania poparcia dla energetyki jądrowej (zob. Stankiewicz 2014).

cedury ID, a więc mogą podzielić się swoimi doświadczeniami w tym zakresie (Lightbody, Roberts 2019: 232).

Wybór odpowiednich ekspertów do konsultacji w ramach ID stanowi zadanie o znaczeniu kluczowym dla całej procedury. Badania jednoznacznie wskazują, że przeważnie uczestnicy ID biorą zaprezentowaną im wiedzę ekspercką za niekontrowersyjny pewnik, bardzo rzadko ją kwestionując (Gleason 2012). Znajduje więc tu zastosowanie zasada GIGO (*garbage in, garbage out*). Im gorszej jakości wiedza ekspercka zasili ID, tym gorszy będzie ich efekt. Prezentacja jednostronnych i nierzetelnych materiałów najprawdopodobniej wpłynie negatywnie na przebieg i rezultat deliberacji uczestników. Podobny skutek może mieć też nieumiejętny przekaz skądinąd rzetelnej wiedzy. Prezentacje i materiały nudne, nazbyt specjalistyczne, napisane językiem technicznym mogą negatywnie wpłynąć na kompetencje decydentów zebranych w ID. Umiejętności komunikacyjne ekspertów mogą okazać się nie mniej ważne niż ich kompetencje. Najrzetelniejsza wiedza pozostanie bezużyteczna, jeżeli ekspert nie będzie potrafił przekazać jej w sposób, który uczestnicy ID uznają za użyteczny. Dlatego forma i treść przygotowanych materiałów powinny być możliwie proste i przystępne. W najgorszym wypadku błędy w tym zakresie mogą przeważać wszystkie korzyści, jakich zwyczajowo oczekuje się po ID.

3. Jak wybrać właściwego eksperta?

Wskazanie kompetentnego eksperta w danym obszarze jest niezwykle trudnym zadaniem. Problem potęgowany jest dodatkowo przez fakt, że dokonujący takiego wyboru organizatorzy ID sami takimi ekspertami zazwyczaj nie są. W literaturze naukowej kwestia ta jest dyskutowana pod nazwą „dylematu laika i dwóch ekspertów” (*novice/2-experts problem*) (Goldman 2011; Hoffman 2012; Scholz 2009). Których ekspertów uznać można za rzetelnych? Jak ustalić, czy w danym obszarze panuje konsensus ekspercki? Jak ustalić, czy w danej tematyce w ogóle istnieją eksperci? A jeśli nie istnieją, to którzy eksperci z obszarów pokrewnych mogliby wspomóc swą wiedzą uczestników ID? Są to pytania o kluczowym znaczeniu dla wyboru do ID konsultantów dysponujących odpowiednią wiedzą specjalistyczną.

Wbrew obiegowym opiniom, w odniesieniu do szeregu zagadnień trudno będzie wskazać osoby kompetentne. Przykładowo, na początkowych etapach rozwoju pandemii koronawirusa nikt nie potrafił odpowiedzieć na kluczowe pytania dotyczące jego transmisji oraz dalszego rozwoju epidemii (zob. Lavazza, Farina 2020; Brennan, Surprenant, Winsberg 2020). Po prostu nie było ekspertów od COVID-19. Z pewnością nie były to osoby najlepiej obeznane z przebiegiem minionych pandemii (Reiss 2019; Reiss 2021: 19–21). Wiedza ekspercka w takich obszarach jest, niemal dosłownie, *in statu nascendi*. Wska-

zanie kompetentnych osób jest w takich sytuacjach niezmiernie trudne, o ile w ogóle możliwe, a oczekiwania wobec trafności ich prognoz powinny być bardzo ograniczone. W innych obszarach (długoterminowa prognoza pogody, ekonometria) eksperci będą niemal zawsze błędnie przewidywać przyszły bieg wydarzeń (Shanteau 2000: 192). Organizatorzy ID muszą uwzględniać wielowymiarowość wiedzy eksperckiej oraz jej zróżnicowanie pod kątem stopnia pewności prognoz (Shanteau 1992). Świadomość ta powinna przekładać się na decyzje m.in. o liczebności i składzie osobowym grupy ekspertów konsultowanych w ramach ID.

Kompletowanie grona konsultantów przez organizatorów ID powinno się więc zacząć od próby ustalenia, czy w danej tematyce w ogóle istnieją eksperci. Drugim, nie mniej ważnym, i co najmniej tak samo trudnym, zadaniem, będzie wskazanie najrzetelniejszych z nich. O ile w przypadku szeregu zagadnień będzie można względnie łatwo odróżnić przedstawicieli naukowego mainstreamu od pseudonaukowców lub osób o ograniczonej wiarygodności, o tyle niekiedy nawet najbardziej podstawowe twierdzenia naukowe będą stanowiły przedmiot kontrowersji. Będzie tak np. w okresie zmiany paradygmatów w danej dyscyplinie, gdy kwestionuje się metody powszechnie używane dotychczas, ale wciąż nie doszło do stosownych przemian instytucjonalnych (Kuhn 1968). Wówczas niezbędne będzie zaproszenie do konsultacji ekspertów prezentujących zupełnie rozbieżne perspektywy. Nie można zakładać, że ekspert reprezentujący jeden punkt widzenia z wielu dostępnych będzie uczciwie przedstawiał silne strony konkurencyjnych podejść badawczych (Lightbody, Roberts 2019: 234).

Zarówno w przypadku ekspertów-naukowców, jak i ekspertów-praktyków ich dobór ma kluczowe znaczenie dla przebiegu procedury i jej wyników (Harris 2019: 50–51). Istnieje wiele zagrożeń potencjalnie czyhających w tym względzie na organizatorów. Jednym z najczęściej spotykanych są „eksperci od wszystkiego”, a więc „specjaliści” gotowi uczestniczyć w roli konsultantów w ID niemal niezależnie od ich tematyki. Ogólną regułą jest, że im wyższe kompetencje badacza lub badaczki, tym ściślej sprofilowana ich wiedza, a więc w tym węższym zakresie zagadnień dany ekspert będzie kompetentny³. Niektórzy autorzy sugerują wręcz, że im bardziej ekspert jest przekonany o swej nieomyślności, tym prawdopodobnie niższe są jego faktyczne kompetencje. Nauka rzadko kiedy udziela jednoznacznych odpowie-

³ Wypowiadanie się przez ekspertów w kwestiach wykraczających poza ich kompetencje (a więc przypisywanie sobie wiedzy, której nie posiadają) stanowi poważne zagrożenie związane z uczestnictwem ekspertów w debacie publicznej. W przeszłości dochodziło na tym polu do znacznych nadużyć. Skrajny przypadek stanowi Karry Mullis, laureat Nagrody Nobla w dziedzinie chemii, który wykorzystywał swój autorytet, by krytykować podawanie leków antyretrowirusowych ciężarnym kobietom w RPA. W tematyce tej nie posiadał żadnych kompetencji, co nie przeszkodziło Thabo Mbekiemu powoływać się na autorytet noblisty przy wprowadzaniu kontrowersyjnych regulacji prawnych (zob. Collins 2018, 119–121).

dzi. Jeśli ekspert lub ekspertka sprawiają inne wrażenie, to najpewniej nie rozumieją swojego obszaru badawczego (Coady, Corry 2013: 25). Ponadto dostępne badania jasno wskazują, że eksperci wykazujący się powściągliwością w osądach „mogą odgrywać rolę niejako »przyjaciela od kwestii technicznych« lub »kogoś, kto dostarczy informacji i wysłucha«, mogą wspomóc uczestników w zrozumieniu aspektów technicznych sprawy oraz, co ważniejsze, ukazać relacje łączące wartości, priorytety oraz dostępne dowody, jak też zaprezentować przykładowe kompromisy między nimi” (Lightbody, Roberts 2019: 235; por. Gastil, Knobloch, Richards 2015). Konsultacje z takimi ekspertami pozwalają uczestnikom ID dużo lepiej zrozumieć problematykę, z jaką muszą się mierzyć, w tym też granice poznania naukowego w danym obszarze. Dzięki temu dużo lepiej mogą oni pojąć, w których kwestiach powinni zaufać wiedzy eksperckiej, a kiedy decyzję muszą zasadniczo podjąć samodzielnie. Umożliwia im to z kolei bardziej świadome deliberacje, a całą procedurę zbliża do ideału demokracji deliberacyjnej.

Wykluczenie „ekspertów od wszystkiego” z uczestnictwa w ID będzie wymagało od organizatorów dokładnej oceny obszaru specjalizacji potencjalnych konsultantów. W tym celu niezbędna będzie analiza tematyki publikacji ekspertów, w przypadku akademików zaś także doświadczenie dydaktyczne. Konieczne może okazać się także skorzystanie z profesjonalnych markerów wiedzy eksperckiej i oceny dorobku naukowego (liczba i miejsce publikacji prac naukowych, ich recepcja pod postacią m.in. indeksów H i AIF w porównaniu z innymi ekspertami z danego obszaru).

4. Strategie identyfikacji eksperta przez laika

Organizatorzy ID muszą dokonać wyboru możliwie kompetentnego, a zarazem sprawnego komunikacyjnie autorytetu eksperckiego⁴. Muszą oni być w stanie stwierdzić, czy w danym obszarze nauki obowiązuje konsensus ekspercki (względna zgoda co do metod i oceny wyników najważniejszych badań)⁵. Jeśli tak jest, to należy ustalić, co ów konsensus głosi i kto może go kompetentnie zrelacjonować oraz sprawnie odpowiedzieć na pytania uczestników ID. Jeśli z kolei taki konsensus nie obowiązuje, to trzeba ustalić, czy należy zapoznać uczestników ID z wszystkimi alternatywnymi stanowiskami w danej

⁴ Praktyka ID wykazuje, że wybór ekspertów nie musi być bezpośrednio dokonywany przez organizatorów. W przeszłości zdarzało się, m.in. w przypadku duńskich konferencji konsensualnych, że to sami uczestnicy ID dokonywali wyboru ekspertów, którzy prezentowali im później materiały informacyjne. Rozwiązaniem kompromisowym jest umożliwienie uczestnikom ID wyboru ekspertów tylko spośród listy ekspertów wcześniej zatwierdzonej przez organizatorów ID (zob. Harris 2019, 50–51).

⁵ Paradoksalnie, by to uczynić organizatorzy już wcześniej musieliby wiedzieć, jak zidentyfikować wiarygodny autorytet ekspercki, co wklęka tę strategię w problem *circulus vitiosus* (zob. Grygień 2023, 86–87).

kwestii, czy też tylko z wybranymi i kto może je kompetentnie zrelacjonować oraz sprawnie odpowiedzieć na pytania uczestników ID.

Zadanie to jest niezmiernie trudne, a kwestia tego, czy organizator-laik potrafi zrozumieć tezy ekspertów i wskazać najbardziej kompetentnego z nich, sama stanowi przedmiot kontrowersji naukowej (zob. Grygieńć 2023: rozdz. IV). Organizatorzy ID nie dysponują w tym względzie żadnymi kompetencjami wykraczającymi ponad te, jakie mają szeregowi uczestnicy ID. Do dyspozycji wszystkich laików pozostają te same narzędzia oceny wiarygodności ekspertów (Goldman 2011). Obejmują one:

- 1) ocenę wcześniejszych dokonań zawodowych eksperta,
- 2) ocenę wiarygodności instytucji, którą dany ekspert reprezentuje,
- 3) ocenę tego, czy ekspert swoim stanowiskiem reprezentuje mainstream naukowy (a więc, jak duża część środowiska naukowego popiera wygłaszane przezeń tezy),
- 4) ocenę stopnia potencjalnej stronniczości eksperta,
- 5) ocenę sprawności komunikacyjnej eksperta⁶.

Kluczowe znaczenie ma ustalenie, czy w danej kwestii obowiązuje konsensus naukowy, a więc, czy znacząca większość środowiska akademickiego opowiada się za jednym z możliwych rozwiązań. Szereg pseudokontrowersji naukowych stał się problemem politycznym tylko dlatego, że tzw. doktryna bezstronności mediów wprowadzona ustawą Communications Act (1949) nakazywała amerykańskim mediom wyważoną prezentację wszystkich stron kontrowersji, niezależnie od stanowiska nauki. Należy unikać powtarzania tego błędu. Gdy zdecydowana większość ekspertów opowiada się za pewnym rozstrzygnięciem, prezentowanie uczestnikom ID ujęć alternatywnych jako równoprawnych może wprowadzać ich w błąd sugerując, że nauka nie zajmuje jednoznacznego stanowiska w danej kwestii. Dotyczy to zwłaszcza zagadnień związanych z oceną technologii, m.in. bezpieczeństwa technologii 5G, energii atomowej czy bezpieczeństwa szczepień ochronnych. Organizatorzy zmuszeni są ustalić, czy w danej kwestii istnieje konsensus naukowy, i poinformować o tym uczestników ID. Jeśli w debacie publicznej występuje pseudokontrowersja (podsycana przez osoby niebędące ekspertami w danym obszarze), uczestnicy ID powinni być także o tym poinformowani. Równocześnie należy unikać błędu przeciwnego, a mianowicie wzbudzania w uczestnikach ID złudzenia (względnej) jednomyślności ekspertów, podczas gdy nauka przemawia w danej kwestii wielogłosem. Wartość epistemiczna ID spada w sytuacji, gdy ich uczestnicy zostają pozbawieni możliwości zapoznania się z wszystkimi potencjalnie ważnymi informacjami, stanowiskami i opiniami (Hendriks, Dryzek, Hunold 2007: 374; Warburton 2008).

⁶ Zestawienie to stanowi adaptację strategii przedstawionych przez Alvina Goldmana (Goldman 2011) na potrzeby tematyki ID. Oryginalne „zwrócenie się do meta-eksperta” zostało zastąpione przez „ocenę wiarygodności instytucji, którą dany ekspert reprezentuje”.

Kolejnym narzędziem oceny wiarygodności ekspertów, pozostającym do dyspozycji organizatorów ID, jest ocena ich potencjalnej stronniczości. Jest to jedna najprostszych w stosowaniu strategii typowania potencjalnie niewiarygodnych ekspertów. Jeżeli dana osoba jest lub w przeszłości była finansowo zainteresowana konkretnym rozwiązaniem, np. lobbowała na jego rzecz, pracowała dla firm bezpośrednio nim zainteresowanych, była związana z politycznymi lub ideologicznymi think-tankami lobbującymi na jego rzecz, to może stanowić to powody do zwątpienia w jej bezstronność⁷. Szczególnie istotną rolę odgrywać może fakt zależności zawodowo-finansowej między ekspertami a instytucjami/firmami zainteresowanymi przyjęciem przez ID konkretnego rozwiązania. Badania dowodzą, że w przypadku artykułów publikowanych w czasopismach naukowych autorzy rzadko kiedy wysuwają tezy mogące godzić w interes ich pracodawców lub sponsorów badań (Eyal 2019, 107–108). Można przyjąć, że podobna prawidłowość znajduje zastosowanie w odniesieniu do opinii wygłaszanych w ramach ID. Dlatego w miarę możliwości należy wytypować do udziału w ID konsultantów, którzy nie pracują i w przeszłości nie pracowali dla instytucji finansowo lub ideologicznie zainteresowanych konkretnym rozwiązaniem rozpatrywanego problemu. Wiarygodnym konsultantem ID nie będzie ekspert zatrudniony obecnie lub przeszłości lub w inny sposób czerpiący korzyść finansową m.in. od koncernu energetycznego w przypadku ID dotyczących energii atomowej. Ocena dowodów takiej potencjalnej stronniczości ekspertów powinna być raczej przeprowadzona przez samych organizatorów niż pozostawiona do samodzielnej oceny przez uczestników ID. Niekiedy eliminacja potencjalnie stronniczych ekspertów będzie prowadziła do sytuacji paradoksalnych. W przeszłości troska o bezstronność naukowych gremiów doradczych niejednokrotnie eliminowała z uczestnictwa w nich najważniejsze autorytety naukowe czy nawet w ogóle osoby obeznane z danym zagadnieniem (Mnookin 2020, 177, 280–281; Jasanoff 2002). Eliminacja niebezpieczeństwa związanego z taką stronniczością jest jednak konieczna, jeśli rezultat ID ma cieszyć się społeczną legitymacją. W przeciwnym wypadku zagrożona będzie bowiem wiarygodność i bezstronność całej procedury.

Szczególne zagrożenia dla jakości deliberacji w ramach ID występują w sytuacji, gdy w danej tematyce istnieje wielogłos ekspercki i zachodzi konieczność zaproszenia do panelu eksperckiego kilku osób prezentujących konkurencyjne perspektywy (Lightbody, Roberts 2019). W przypadku takiego sporu laicy rzadko kiedy będą potrafili merytorycznie ocenić jakość, a na-

⁷ Doskonałym przykładem są ustalenia zespołu międzynarodowych obserwatorów belgijskiego G1000 – partycypacyjnego forum doradczego dla belgijskich izb parlamentarnych, którzy stwierdzili, że eksperci doradzający uczestnikom G1000 prezentowali im nazbyt jednostronnie lewicowe podejście, nie czyniąc zażość wymogowi obiektywizmu, czym jednak w opinii obserwatorów nie wypaczyli wyników całej procedury (G1000 2012: 103).

wet spójność argumentacji poszczególnych ekspertów. Dlatego stosować będą wskazane powyżej zastępcze strategie oceny kompetencji: ocenę zdolności retorycznych, ocenę renomy reprezentowanych instytucji, ocenę wcześniejszych dokonań ekspertów itd. Z tego powodu organizatorzy ID muszą zadbać o to, by stosowanie żadnej z tych strategii w oczywisty sposób nie faworyzowało któregoś z zaproszonych ekspertów. Powinni być więc oni zbliżeni pod kątem zdolności retorycznych, renomy reprezentowanych instytucji oraz dorobku naukowego. Materiały przekazywane uczestnikom powinny być zatwierdzane i ujednolicane w formie przez organizatorów ID. W przeciwnym wypadku procedura może być niebezpośrednio stronnicza względem jednego z rozpatrywanych rozwiązań (Lightbody, Roberts 2019: 235).

Problem ten występuje w przypadku wszystkich ID, zarówno tych zostawiających uczestnikom niewiele czasu na kontakt z ekspertami (niekiedy są to konsultacje jednodniowe, częściej te trwające np. przez weekend), jak i tych o dłuższej fazie informacyjnej ID. Sztandarowym przykładem tego drugiego przypadku było British Columbia Citizens' Assembly on Electoral Reform (2004). Tutaj faza informacyjna (poprzedzająca deliberację w mniejszych grupach), która stwarzała możliwość konsultacji ze znaczną liczbą ekspertów, trwała aż 6 weekendów. Jednak najczęściej przyjmowaną formą prezentacji informacji przez ekspertów są przygotowane wcześniej materiały rozpowszechniane wśród uczestników (w formie pisemnej lub audiowizualnej) oraz prezentacje pod postacią nieprzekraczających 20 minut wykładów, po których istnieje możliwość zadawania pytań. Można przyjąć, że im mniej czasu na deliberację i konsultację z ekspertami, tym mniejsze zrozumienie dyskutowanej tematyki przez uczestników ID, a tym samym większa rola czynników pozamerytorycznych w ocenie opinii ekspertów przez uczestników ID. Tym większa też rola organizatorów w takim doborze ekspertów i materiałów informacyjnych, by te nie wpływały pozamerytorycznie na przebieg i rezultat ID.

Wnioski

Innowacje demokratyczne mają na celu realizację jednego z elementów ideału demokracji deliberacyjnej – umożliwienie szeregowym obywatelom zamiany nieuargumentowanych osobistych preferencji w danej kwestii na opinie ugruntowane i uzasadnione, gdyż uwzględniające dostępną wiedzę fachową (Anderson 2009: 218; Sunstein 1997: 94). Dlatego uczestnictwo ekspertów jest nieodłącznym elementem ID. W sytuacjach tak okazjonalnego obcowania laików z wiedzą ekspercką, jak ten umożliwiany w ID, nie można liczyć na to, że w pełni zrozumieją oni techniczny wymiar rozpatrywanego zagadnienia, złożoność i zmienność wszystkich czynników, które należałoby uwzględnić, by podjąć możliwie kompetentną decyzję. Ich wiedza zawsze będzie niepełna, a przez to podatna na wpływ ze strony zdawałaby się tak

bląhych czynników, jak zdolności retoryczne ekspertów. Problem ten będzie szczególnie dotkliwy, gdy dana kwestia stanowić będzie przedmiot kontrowersji naukowej. Wówczas uczestnicy ID będą musieli konfrontować się z wieloma ekspertami prezentującymi niekiedy sprzeczne opinie oraz zalecającymi przyjęcie zupełnie odmiennych rozwiązań. W takich sytuacjach dysproporcja w kompetencjach komunikacyjnych między ekspertami może być czynnikiem decydującym o rezultacie ID. Celem organizatorów ID jest próba eliminacji takiego wpływu. Dlatego odpowiedni dobór konsultantów urasta do roli jednego z najważniejszych zadań.

Organizatorzy ID powinni przede wszystkim:

- 1) unikać zagrożenia związanego z przekraczaniem przez ekspertów granic ich kompetencji – organizatorzy każdorazowo powinni zwracać uwagę na to, czy doświadczenie lub obszar zainteresowań badawczych ekspertów-konsultantów pokrywa się tematycznie z zagadnieniem rozpatrywanym w ramach danej ID,
- 2) nie tworzyć pseudokontrowersji i nie podsycać tych już istniejących – jeżeli zdecydowana większość naukowców prezentuje spójny punkt widzenia na rozpatrywaną kwestię, błędem będzie omawianie stanowisk wobec niego alternatywnych – innowacje demokratyczne nie są miejscem na kwestionowanie konsensusu eksperckiego,
- 3) nie faworyzować pośrednio żadnej z prezentowanych opinii eksperckich – gdy istnieje konieczność zaproszenia ekspertów prezentujących odmienne stanowiska, wybór powinien paść na osoby o zbliżonych kompetencjach komunikacyjnych, osiągnięciach zawodowych i reprezentujących instytucje o zbliżonej renomie,
- 4) dbać o przejrzystość i zrozumiałość materiałów informacyjnych – podczas krótkich konsultacji z ekspertami szeregowi uczestnicy ID nigdy nie nabędą pełnych kompetencji decyzyjnych ani pełnego zrozumienia omawianej kwestii, dlatego materiały informacyjne nie powinny być zbyt obszerne ani zbyt skomplikowane; dotyczy to także treści i długości prezentacji eksperckich,
- 5) dbać o bezstronność zapraszanych ekspertów – unikać włączania w obrady tych, w których przypadku zachodzi podejrzenie stronniczości z uwagi na zależność finansową od podmiotów zainteresowanych konkretnym rozstrzygnięciem lub z uwagi na okazywane wcześniej sympatie ideologiczne (o ile są one istotne dla rozpatrywanej kwestii),
- 6) dbać o różnorodność epistemiczną ID – należy pamiętać, że nie tylko akademicy posiadają wiedzę niezbędną do znalezienia optymalnego rozwiązania diskutowanego problemu. Często kluczową rolę odegrać mogą nie-akademicy zapoznani z danym zagadnieniem od strony praktycznej, w tym przedstawiciele wspólnot lokalnych, które mierzyły się z podobnymi problemami i stawały w obliczu podobnych wyborów.

Bibliografia:

- Anderson E. (2009). Democracy: Instrumental vs. Non-Instrumental Value. W: Christiano T., Christman J. (red.). *Contemporary Debates in Political Philosophy*. Wiley-Blackwell.
- Bijker W.E., Bal R., Hendricks R. (2009). *The Paradox of Scientific Authority. The Role of Scientific Advice in Democracies*. MIT Press.
- Bohman J. (1996). *Public Deliberation: Pluralism, Complexity, and Democracy*. MIT Press.
- Boulianne S. (2018). *Mini-publics and public opinion: Two survey-based experiments*, „Political Studies”, 66(1), 119–136.
- Brennan J. (2019). *Against Democracy*. Princeton University Press.
- Brennan J., Surprenant C., Winsberg E. (2020), How Government Leaders Violated Their Epistemic Duties during the SARS-CoV-2 Crisis, *Kennedy Institute Journal of Ethics*: 1–38.
- Bua A. (2019). Democratic innovations and the policy proces. W: Elstub S., Escobar O. (red.) *Handbook of Democratic Innovation and Governance*. Edward Elgar Publishing.
- Coady D., Corry R. (2013). *The Climate Change Debate. An Epistemic and Ethical Inquiry*. Palgrave Macmillan.
- Collins H. (2018). *Czy wszyscy jesteśmy ekspertami?*. Tłum. E. Bińczyk, J. Grygieńć. PWN.
- Collins H.M., Evans R., Weinel M. (2020) *Experts and the Will of the People*. Palgrave.
- Dahl R. (1995). *Demokracja i jej krytycy*. Tłum. S. Amsterdamski. Społeczny Instytut Wydawniczy Znak-Fundacja im. Stefana Batorego.
- Easterly W. (2013). *The Tyranny of Experts*. Basic Books.
- Elstub S., Escobar O. (2019). Defining and typologising democratic innovations. W: Elstub S., Escobar O. (red.) *Handbook of Democratic Innovation and Governance*. Edward Elgar.
- Escobar, O., Elstub, S. (2017). *Forms of Mini-publics: An introduction to deliberative innovations in democratic practice*, Research and Development Note, Sydney: new democracy.
- Eyal G. (2019). *The Crisis of Expertise*. Cambridge University Press.
- Fisher F. (2009). *Democracy and Expertise. Reorienting Public Policy*. Oxford University Press.
- Fricker E. (2006). Testimony and Epistemic Authority. W: Lackey, J., Sosa E. (red.). *The Epistemology of Testimony*. Clarendon, 225–50.
- Fuller S. (2006). The Constitutively Social Character of Expertise. W: Selinger E., Crease R.P. (red.). *The Philosophy of Expertise*. Columbia University Press.
- G1000 (2012) *Final report: Democratic innovation in practice*, Brussels, BE: G1000, http://www.g1000.org/documents/G1000_EN_Website.pdf
- Gastil J., Knobloch K.R., Richards R. (2015). *Building a More Informed Electorate: Analysis of the Citizens' Initiative Review, 2010–2014*. Pennsylvania State University.

- Gleason L.S. (2012). Revisiting „The Voice of the People”: An Evaluation of the Claims and Consequences of Deliberative Polling, *Critical Review: A Journal of Politics and Society* 23(3), 371–92.
- Goldman A. (1999). *Knowledge in a Social World*. Oxford University Press.
- Goldman A. (2018). Expertise. *Topoi* 37(1), 3–10.
- Goldman A. (2011). Experts: Which Ones Should We Trust? W: Goldman A., Whitcomb D. (red.). *Social Epistemology: Essential Readings*. Oxford University Press, 109–33.
- Graham S. (2009). *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge University Press.
- Grygień J. (2023). *Democracy in the Post-Truth Era. Restoring Faith in Expertise*. Edinburgh University Press.
- Harris C. (2019). *Mini-publics: design choices and legitimacys*. W: Elstub S., Escobar O. (red.) *Handbook of Democratic Innovation and Governance*. Edward Elgar Publishing.
- Hendriks C.M., Dryzek J.S., Hunold C.C. (2007). Turning Up the Heat: Partisanship in Deliberative Innovation. *Political Studies*, 55, 362–383.
- Hoffman M. (2012). How to Identify Moral Experts? An Application of Goldman’s Criteria for Expert Identification to the Domain of Morality, *Analyse, Kritik*, 2.
- Jasanoff S. (2002). Science and the Statistical Victim: Modernizing Knowledge in Breast Implant Litigation, *Social Studies of Science*, 32(1), 37–69.
- Jäske M. (2019). Participatory innovations and maxi-publics: The influence of participation possibilities on perceived legitimacy at the local level in Finland. *European Journal of Political Research*, 58(2), 603–630.
- Kappel K., Zahle J. (2019). The Epistemic Role of Science and Expertise in Liberal Democracy. W: Fricker M., Graham P.J., Henderson D., Pedersen N.J.L.L. (red.). *The Routledge Handbook of Social Epistemology*. Routledge, 367–405.
- Kitcher Ph. (1990). The division of cognitive labor. *Journal of Philosophy*, 87(1), 5–22.
- Krastev I., Leonard M. (2020). Europe’s Pandemic Politics: How the Virus has Changed the Public’s Worldview, https://ecfr.eu/publication/europes_pandemic_politics_how_the_virus_has_changed_the_publics_worldview/
- Kuhn T.S. (1968). *Struktura rewolucji naukowych*. Tłum. S. Amsterdamski. PWN.
- Lansdell S. (2011). *The Use of Experts in Public Dialogues*. Sciencewise-ERC.
- Lavazza A., Mirko F. (2020). The Role of Experts in the Covid-19 Pandemic and the Limits of Their Epistemic Authority in Democracy. *Frontiers in Public Health*. <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fpubh.2020.00356/full>
- Levy D.M., Peart S.J. (2017). *Escape from Democracy*. Cambridge University Press.
- Licon J.A. (2012). Sceptical Thoughts on Philosophical Expertise. *Logos, Episteme*, III(3), 449–58.
- Lightbody R., Roberts J.J. (2019). Experts: the politics of evidence and expertise in democratic innovation. W: Elstub S., Escobar O. (red.) *Handbook of Democratic Innovation and Governance*. Edward Elgar Publishing.
- Mnookin S. (2020). *Wirus paniki. Historia kontrowersji wokół szczepionek i autyzmu*. Tłum. H. Pustuła-Lewicka. Wydawnictwo Czarne.
- Moore A. (2021). Three Models of Democratic Expertise. *Perspectives on Politics* 19(2), 553–63.

- Mouk Y. (2019). *Lud kontra demokracja. Dlaczego nasza wolność jest w niebezpieczeństwie i jak ją ocalić*. Tłum. K. Gucio, Fundacja Kultura Liberalna.
- Pow J. (2021). Mini-Publics and the Wider Public: The Perceived Legitimacy of Randomly Selecting Citizen Representatives. *Journal od Representative Democracy*, Published online: February 10 2021, DOI: 10.1080/00344893.2021.1880470.
- Rawls J. (2012). *Liberalizm polityczny*. Tłum. A. Romaniuk. PWN.
- Reiss J. (2019). Expertise, Agreement, and the Nature of Social Scientific Facts or: Against Epistocracy. *Social Epistemology*, DOI: 10.1080/02691728.2019.1577513.
- Reiss J. (2021). Why Do Experts Disagree? *Critical Review*, 1–25, DOI: 10.1080/08913811.2020.1872948.
- Scholz O.R. (2009). Experts: What They Are and How We Recognize Them – A Discussion of Alvin Goldman’s Views. *Grazer Philosophische Studien* 79, 187–205.
- Schudson M. (2006). The Trouble with Experts – and Why Democracies Need Them. *Theory and Society*, 35, 491–506.
- Shanteau J. (1992). Competence in Experts: The Role of Task Characteristics, *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 53, 252–66.
- Shanteau J. (2000). Why Do Experts Disagree?. W: Green B., Cressy R., Delmar F., Eisenberg Th., Howcroft B., Lewis M., Schoenmaker D., Shanteau J., Vivian R. (red.). *Risk Behaviour and Risk Management in Business Life*. Kluwer Academic, 186–96.
- Slovic P., Fischhoff B., Lichtenstein S. (1992). *Facts versus Fears: Understanding Perceived Risk*. W: Kahneman D., Slovic P., Tversky A. (red.). *Judgement under Uncertainty: Heuristics and Biases*, Cambridge University Press.
- Stankiewicz P. (2014). Zbudujemy Wam elektrownię (atomową!). Praktyka oceny technologii przy rozwoju energetyki jądrowej w Polsce. *Studia Socjologiczne* 1(212), 77–107.
- Sunstein C. (1997). Deliberation, Democracy, Disagreement. W: Bontekoe R., Stepanians M. (red.). *Justice and Democracy. Cross-Cultural Perspectives*, Honolulu, 93–117.
- Turner S. (2003). *Liberal Democracy 3.0: Civil Society in an Age of Experts*. Palgrave.
- Tversky A., Kahneman D. (1992). Judgement under Uncertainty: Heuristics and Biases. W: Kahneman D., Slovic P., Tversky A. (red.). *Judgement under Uncertainty: Heuristics and Biases*. Cambridge University Press, 3–20.
- Vibert F. (2007). *The Rise of the Unelected: Democracy and the New Separation of Powers*. Cambridge University Press.
- Warburton D. (2008). *Evaluation of Defra’s Public Engagement Process on Climate Change: Final Report*. Shared Practice.
- Watson J.C. (2018). The Shoulders of Giants: A Case for Non-veritism about Expert Authority, *Topoi*, 37, 39–53.
- Wynne B. (1996). May the Sheep Safely Graze? A Reflexive View of the Expert-Lay Knowledge Divide. W: Lash S., Szerszynski B., Wynne B. (red.). *Risk, Environment and Modernity: Towards a New Ecology*, London, 44–83.
- Zielonka J. (2018). *Kontrrewolucja. Liberalna Europa w odwrocie*. Tłum. J. Bednarek. Wydawnictwo Naukowe PWN.

dr Michał Zabdyr-Jamróż

Uniwersytet Jagielloński Collegium Medicum

michal.zabdyr-jamroz@uj.edu.pl

ORCID: 0000-0002-3203-7954

Rozdział XIV.

Innowacje demokratyczne w systemie deliberatywnym.

Synteza stanu wiedzy i praktyki w Polsce

Abstrakt:

Rozdział ten syntetyzuje wiedzę zaprezentowaną w poprzednich tekstach niniejszego zbioru. Podstawą dla tej syntezy są, przede wszystkim, dwa kluczowe podejścia: 1) teoria systemów deliberatywnych oraz 2) schemat trzech wkładów polityki/deliberacji, obejmujący: wiedzę ekspercką, interesy własne i emocje.

Mechanizmy demokracji deliberatywnej (z kluczową pozycją obywateli) powinny być wsparciem dla tradycyjnych mechanizmów demokracji przedstawicielskiej i plebiscytarno-bezpośredniej. W Polsce jednak osłabiany jest ich demokratyczny wymiar – silniejszą pozycję nadaje się ekspertom, urzędnikom czy przedstawicielom grup interesów. W deliberacji wiedza ekspercka powinna być rozpatrywana wspólnie z pozostałymi wkładami polityki: emocjami i interesami własnymi. Jednak domyślnym trybem dla tradycyjnych modeli demokracji jest uprzedziałowanie wkładów – rozpatrywanie ich osobno z wykluczeniem pozostałych. Wspólne rozpatrywanie trzech wkładów, z zabezpieczeniem postawy deliberatywnej, jest zadaniem trudnym i pracochłonnym, ale oferuje bardziej holistyczny obraz polityk publicznych – daje szansę przełamania zastanych podziałów i utartych, lecz ułomnych praktyk. Póki co, w Polsce – zarówno wśród decydentów, jak i opinii publicznej – przeważa legitymizowanie tych tradycyjnych form demokracji przedstawicielskiej, w tym rozstrzygnięć paneli eksperckich. Z omawianych analiz kształtuje się obraz barier dla upowszechnienia się praktyk demokracji deliberatywnej w naszym kraju. Wyzwaniem są nie tylko koszty i wysiłek, ale i dominujące wyobrażenia na temat demokracji. Dlatego kluczowe jest silniejsze instytucjonalne zakotwiczenie demokracji deliberatywnej jak również dalsze promowanie jej – uczenie w praktyce – na najniższych możliwych szczeblach.

Słowa klucze:

demokracja deliberatywna, system deliberatywny, minipubliki, rządzenie deliberatywne, modele demokracji, panele obywatelskie, narady obywatelskie

1. Wprowadzenie

Rozdział ten poświęcony jest syntezie wiedzy zaprezentowanej w pozostałych tekstach niniejszego zbioru (→). Prezentuje wyniki badań i wnioski autorów – wydobywając ich znaczenie i mapując je na znacznie szerszym pejzażu teorii demokracji deliberatywnej, w tym dyskusji toczonych w jej obrębie. Podkładem dla tej syntezy będą przede wszystkim dwa kluczowe podejścia analityczne:

- 1) teoria systemów deliberatywnych (Mansbridge i in. 2012) oraz
- 2) schemat analityczny trzech wkładów polityki czy też trzech wkładów deliberacji (Zabdyr-Jamróż 2021; 2023).

Rozdział zaczyna się od wprowadzenia tych pryzmatów poznawczych. Przeplatane są w nim wnioski prezentowane w niektórych innych rozdziałach tego zbioru, jako że ich autorzy to właśnie w tym szerszym wymiarze teorii deliberatywnej poczynili kluczowe uzupełnienia. Pod koniec – przy wyłożonym sztafażu teoretycznym – podsumowane zostaną wnioski i istotniejsze wątki z (przedstawionych w niniejszym zbiorze) badań nt. deliberatywnej partycypacji w Polsce.

Niniejszy rozdział – przez same tylko ograniczenia objętościowe – nie jest w stanie oddać pełnego wkładu, jaki poczynili poszczególni autorzy w stan literatury przedmiotu. Stąd pewne kwestie są tu tylko zasygnalizowane, mimo że zasługują na dogłębniejsze przestudiowanie. Celem tego tekstu jest raczej dostarczenie swoistej mapy – zorientowanie i wypozycjonowanie poszczególnych tekstów w szerszym kontekście teorii demokracji deliberatywnej, tak żeby ułatwić czytelnikom znalezienie interesujących ich tropów.

2. Deliberacja i systemy deliberatywne

Deliberacja w sferze publicznej definiowana jest jako „wzajemna komunikacja, która obejmuje rozważanie i refleksję nad preferencjami, wartościami i interesami dotyczącymi spraw o wspólnym znaczeniu” (Mansbridge 2015: 27). Ma na celu formowanie przekonań tak, aby na ich podstawie podejmowane były demokratyczne decyzje sprawiedliwie zaspokajające interesy obywateli, uwzględniające kluczowe wartości społeczne oraz opierające się na najlepszej dostępnej wiedzy eksperckiej. Jest ona centralnym punktem demokracji deliberatywnej – szerokiej teorii i praktyki, która obejmuje nacisk na edukacyjny aspekt demokracji (Bessette 1980) i która identyfikowana jest jako jeden

z modeli demokracji obok jej modeli tradycyjnych: elityzmu konkurencyjnego i pluralizmu (Held 2010).

Wcześniejsze podejścia w ramach demokracji deliberatywnej skupiały się na wypracowywaniu i badaniu mechanizmów czy technik „uczonej rozmowy” obywateli w konkretnym miejscu i czasie. Techniki takie określa się mianem „minipublik”. Ich organizacja i moderacja ma zapewniać dobrej jakości dyskusję, w którą zaangażowana jest reprezentatywna próba obywateli-laików. Koncentracja na zwykłych ludziach – nawet nie obywatelach-aktywistach (zaangażowanych w daną sprawę i już zmobilizowanych) – był kluczowym wyróżnikiem demokracji deliberatywnej od tradycyjnych modeli demokracji. Te ostatnie od dawna ceniły deliberację (jako wysokiej jakości „uczoną rozmowę”), ale pręcej powierzały ją decydentom, ekspertom, przedstawicielom grup interesów itp. W minipublikach te podmioty odrywają rolę raczej pomocniczą – edukacyjną – lub jako rzecznicy stron.

Minipubliki, czyli ściśle rozumiane techniki demokracji deliberatywnej, mają bowiem na celu zorganizowanie deliberacji możliwie reprezentatywnej próbki społeczeństwa – swoistej „miniaturowej publikli” (stąd nazwa: ang. *mini-public*). Chodzi o zasymulowanie tego, jak kształtowałaby się opinia publiczna, gdyby zwykli obywatele-laicy (domyślnie: słabo lub w ogóle niezorientowani w temacie) – mieli szansę dostatecznie wnikliwie zapoznać się z danym tematem i o nim „podeliberować”. Żeby mogli o nim ze sobą podyskutować, by mogli wysłuchać wszystkich stron (grup interesu) w danej kwestii i by mogli zapytać o radę ekspertów – ale żeby zdanie wyrobili sobie sami, według własnego osądu i sumienia.

Niedawny zwrot systemowy – czy też systemowe podejście do demokracji deliberatywnej (Mansbridge i in. 2012) – rozszerzył zainteresowanie tej teorii na tzw. system deliberatywny. System deliberatywny to całość wielu wzajemnie powiązanych miejsc i zdarzeń, licznych działań komunikacyjnych. Wszystkie one – od debat telewizyjnych po codzienne „rozmowy przy kuchennym stole” (Mansbridge 1999) – mogą z biegiem czasu kształtować światopogląd i stanowiska ogółu społeczeństwa. Dokonuje się to w ramach zjawiska „pełzania wiedzy” (ang. *knowledge creep*), które wpływa na politykę w drodze „decyzji przez nawarstwianie się” (ang. *decision by accretion*) (Weiss 1980).

W podejściu systemowym liczy się nie to, czy każdy istotny akt komunikacyjny lub polityczny jest deliberacją, ale czy odgrywa pozytywną rolę dla całości systemu. Oceniane jest to, czy realizuje trzy zasadnicze **funkcje deliberatywne**:

- 1) funkcja poznawcza (epistemiczna) polega na – kluczowej w edukacyjnym wymiarze tego modelu demokracji – zmianie preferencji w oparciu o prawdę i słuszność,
- 2) funkcja demokratyczna to inkluzja wszystkich istotnych interesariuszy,

3) funkcja etyczna polega na promocji wzajemnego szacunku między obywatelami.

Konsekwencją podejścia systemowego jest to, że pewne praktyki, które same w sobie nie mają charakteru deliberatywnego – takie jak pikiety, marsze, protesty i strajki – mogą przynieść deliberatywne skutki dla całego systemu. Takim skutkiem może być już samo zwrócenie uwagi na istotne, ale wcześniej ignorowane kwestie. Innymi słowy, teoria systemów deliberatywnych skłania do bardziej życzliwej oceny nawet nieustrukturyzowanych form zaangażowania publicznego. Przestaje się tu z zasady traktować je jako jedynie zakłócanie deliberacji lub przeszkodę dla uczonej refleksji.

Z drugiej strony, podejście systemowe umożliwia bardziej realistyczną ocenę samych praktyk deliberatywnych (np. minipublik). Indywidualne przypadki deliberacji nie muszą natychmiast skutkować zmianą preferencji uczestników i obserwujących (np. transmisji z deliberacji), aby można je było uznać za istotne lub mające wpływ. Kluczowe jest to, czy rezultaty deliberacji upowszechniają się na społeczeństwo.

Nawet gdyby minipubliki nie przełożyły się na zmianę szerszej opinii publicznej, to ich rezultaty – w szczególności konkretne rekomendacje – mogą się okazać pomocne przy legislacyjnym ukonkretnieniu rezultatów, np. referendum. To z kolei kieruje uwagę badaczy i praktyków na szczególnie newralgiczny charakter prac nad rekomendacjami w ramach minipublik (→ Szymaniak-Arnesen – rozdz. XII).

Niniejsza praca zbiorowa – choć żaden z autorów nie wskazuje tego wprost i choć większość koncentruje się na technikach demokracji deliberatywnej – zdecydowanie wpisuje się w ten najnowszy zwrot systemowy. Przykładem na to jest analiza aktywizmu obywatelskiego w Polsce (→ Pietrzyk-Reeves – rozdz. VI) jako aktywności niedeliberatywnej (w sensie ścisłym), która ma jednak potencjał do wspierania praktyk demokracji deliberatywnej, a przynajmniej do mobilizacji na ich potrzeby i wspierania realizacji deliberatywnych funkcji całego systemu.

Podejście systemowe rozszerza zainteresowania demokracji deliberatywnej na różne mechanizmy polityki i wszelkie formy konwersacji. I tu tym bardziej istotnym jest spostrzeżenie, że deliberacja nie jest dowolnym typem rozmowy. Nie powinno się jej mylić w szczególności z debatą czy targami interesów. Kluczowym wyróżnikiem jest tu tzw. postawa deliberatywna, czyli „[...] traktowanie innych jako równych we wzajemnej wymianie racji tak, jakby było się zorientowanym na osiągnięcie wspólnego praktycznego osądu” (Owen, Smith 2015: 228).

Postawę deliberatywną w prostszy sposób zdefiniować można jako: chęć uczenia się od innych lub rodzaj otwartości umysłu, który zakłada gotowość do zmiany stanowiska w reakcji na argumenty i dowody, bez oczekiwania otrzymania czegoś w zamian (Zabdyr-Jamróż 2023: 54–6). Nie oznacza to, że taka zmiana zdania jest obowiązkowa. Chodzi raczej o to, że jest ona „zasadniczym skutkiem

ubocznym [*essential byproduct*] deliberacji” (Elster 1983; Fuerstein 2014: 282). Deliberacja – choćby w ramach minipubliki – zorganizowana ma być właśnie tak, że umożliwia i ułatwia wzajemne uczenie się od siebie w rozmowie.

Tym sposobem deliberację odróżniamy nade wszystko od **debaty**. Dotyczy to także tej „uczonej debaty” (jak dawniej definiowano deliberację) – szczególnie tzw. debaty oksfordzkiej. W debacie strony są od początku wypozycjonowane jako przeciwstawne: „propozycja” i „opozycja”. Dyskusja polega tu na upartym, pryncypialnym obstawaniu przy swoim stanowisku i bronieniu go wszelkimi argumentami (Landwehr, Holzinger 2010). Uczestnicy debaty nie chcą przekonać drugiej strony, ale bardziej walczą o poklask publiczności. To są warunki prowokujące erystykę, czyli „sztukę wygrywania sporów”, niezależnie od tego, czy rzeczywiście ma się rację (Schopenhauer 2005). W takich warunkach kwitnie emocjonalne zacierzowanie, afektywna polaryzacja i bezkompromisowy upór.

Z perspektywy systemu deliberatywnego debata może przyczynić się do lepszego zinventaryzowania racji obu stron i zarysowania protokołu rozbieżności. Jednak na pewno nie jest deliberacją. Niestety nagminnie też – szczególnie w nieprzychylnych warunkach – prowadzi ona do osłabiania funkcji deliberatywnych systemu. W debacie rozmowa polega na przegadywaniu się i wykorzystywaniu każdej słabości przeciwnika. Strukturalnie zniechęca ona do postawy deliberatywnej – do życzliwego słuchania. Tymczasem, w deliberacji mówienie ma być przede wszystkim paliwem do wzajemnego słuchania i zrozumienia (Dobson 2014).

Deliberacja odróżniana powinna być też od **targowania**. Twarde targi interesów własnych, choć zakładają zmianę stanowiska, to tylko pod warunkiem otrzymania czegoś w zamian: ustępstwa, wymiany, zysku. Liczy się bilans korzyści i siła przetargowa, co silniejszych stawia w uprzywilejowanej pozycji. Tu nie ma nic osobistego – „to tylko biznes”. Atutem w targowaniu jest strategiczna kontrola informacji – ukrywanie swoich realnych możliwości i maksymalizowanie potrzeb. Postawa deliberatywna, choć nie wyklucza kompromisu (ale raczej takiego uczciwego), powinna zakładać gotowość do zmiany stanowiska bezinteresownie, pod wpływem istotnych racji i egzystencjalnych potrzeb rozmówcy.

Ważne w tym kontekście jest spostrzeżenie, że – w świetle podejścia systemowego – zarówno debata, jak i targowanie, choć nie są deliberatywne, to mogą spełniać swoją pożyteczną, deliberatywną rolę dla całości systemu, pod warunkiem właściwego wypozycjonowania i moderowania.

3. Trzy wkłady deliberacji: wiedza ekspercka, interesy własne i emocje

Jednym z istotniejszych aspektów ewolucji demokracji deliberatywnej była przemiana jej stosunku do trzech kluczowych wkładów polityki: wiedzy

eksperckiej, interesów własnych i emocji. Wyróżnienie tych trzech wkładów jako schematu analitycznego (*three inputs of deliberation framework*) (Zabdyr-Jamróż 2021, 2023) pozwala lepiej zrozumieć także przemiany i doświadczenia z demokracją deliberatywną na gruncie krajowym. Synteza tych wniosków zawarta jest w tabeli 1, do której dalszy wywód będzie się odnosił przy ich omawianiu.

W swoich początkach demokracja deliberatywna była bardzo sceptyczna względem emocji i interesów własnych. Obydwa te rodzaje wkładów uznawano za szkodliwe dla deliberacji, ponieważ te pierwsze miały czynić ludzi podatnymi na manipulację i zacierzewienie w debatach, a te drugie prowadzić do egocentrycznego targowania. Z czasem jednak, dzięki przyjęciu krytyki zewnętrznej (Young 1996) i dyskusjom wewnętrznym, w obrębie demokracji deliberatywnej doszło do rehabilitacji emocjonalnej retoryki (Chambers 2009; Dryzek 2010) i interesu własnego (Mansbridge i in. 2010).

Jednocześnie, przy okazji krytyki technokracji, poważnie przewartościowano rolę ekspertów i wiedzy eksperckiej, szczególnie nauki. Koncentracja na „suchych faktach” miała na celu wykluczenie stronniczości w procesach decyzyjnych. I jest to założenie kluczowe, bo to głównie wiedza jest tym, czego obywatele mogą się nauczyć, żeby lepiej zrozumieć wyzwania danej polityki publicznej. Wiedza ekspercka miała też zabezpieczać przed niepotrzebną polaryzacją polityczną i afektywnym zacierzewieniem (→ Grygieńć – rozdz. XIII).

Niestety, to jak wiedzę ekspercką wykorzystywało się w tradycyjnych modelach demokracji często skutkowało nie tylko jej instrumentalizacją (tab. 1.: A4), ale też prowadziło do zaniedbania kluczowych wartości społecznych i interesów egzystencjalnych grup wrażliwych. Skutkowało, paradoksalnie, ugruntowaniem uprzedzeń ukrytych za fasadą rzekomego obiektywizmu i fachowości. Wiodło też do schlebienia eksperckiej „agnorancji” (tj. arogancji ignorancji), kiedy eksperci byli nagminnie pewni siebie i wykraczali ze swoimi autorytatywnymi rekomendacjami poza to, w czym rzeczywiście byli kompetentni (Zabdyr-Jamróż 2023: 199, 202–7). Zagadnieniu temu – oraz kłopotowi, jaki demokracja deliberatywna ma z ekspertami, jednocześnie broniąc ich wkładu – poświęcony jest jeden z rozdziałów niniejszego zbioru (→ Grygieńć – rozdz. XIII). Zawiera on istotne wskazówki nt. tego, jak dobrać ekspertów i wiedzę na potrzeby technik demokracji deliberatywnej.

Te rozważania warto uzupełnić o odnotowanie następujących przemian w ramach szerokiego nurtu demokracji deliberatywnej:

- 1) po pierwsze, i w zasadzie najistotniejsze, **wszystkie trzy wkłady zostały uznane za niezbędne dla demokratycznej deliberacji**, nawet jeśli niosą ze sobą ryzyko zaniku postawy deliberatywnej (Dodge 2013; Hajer 2003b). Dotyczy to także wiedzy eksperckiej, która – gdy używana jest w złej wierze – nagminnie służyć może do manipulowania procesami demokratycznymi (Oreskes i Conway 2011). Dlatego niezwykle istotne

Tabela 1. Trzy wkłady wnoszone do deliberacji i niedeliberatywne strategie ich traktowania

	A	B	C
WKŁADY (<i>inputs</i>):	WIEDZA EKSPERCKA (<i>expertise</i>)	INTERESY WŁASNE (<i>self-interests</i>)	EMOCJE (<i>emotions</i>)
DELIBERATYWNE FORMY WYRAZU:	POSZUKIWANIE WIEDZY prawdziwej, czytelnej i ukontekstowanej	NEGOCJACJE DELIBERATYWNE	ŚWIADECTWO, RETORYKA BUDOWANIA MOSTÓW, KURTUAŻJA 1
RYZYKA ZANIKU POSTAWY DELIBERATYWNEJ	EKSPERCKA AGNORANCJA (aroganka ignorancja), SCJENTYSTYCZNE KRÓTKOWIDZTWO i WIDZENIE TUNELOWE	INTERESOWNOŚĆ Domaganie się korzyści	PRYNCPYALNOŚĆ Bezkompromisowość, nieustępliwe obstawanie przy swoim stanowisku 2
NIEDELIBERATYWNE STRATEGIE TRAKTOWANIA	UPRZEDZIAŁOWIENIE (KOMPARTYMENTA- CJA)*:	TARGOWANIE SIĘ	AFEKTYWNE DEBATY 3
	INSTRUMENTALIZA- CJA I MASKOWANIE	ABSOLUTYZACJA INTERESU DANEJ GRUPY	SZANTAŻ EMOCJONALNY, <i>ASTROTURFING</i> 4
	NADGORLIWE WYKLUCZANIE	Jako „TYLKO TEORIA” (i paraliz przez analizę)	Jako „IRRACJONALNYCH” 5
<p>Uwaga! Chociaż uprzedziałowienie (wiersz 3) samo w sobie ma charakter niedeliberatywny, to – inaczej niż pozostałe strategie niedeliberatywne (wiersz 4 i 5) – wciąż może pozytywnie przyczyniać się do realizacji funkcji systemu deliberatywnego jako całości.</p> <p>Źródło: opracowanie własne na podstawie (Zabdyr-Jamróż 2023: 206).</p>			

jest umożliwienie i wspieranie przemyślanych sposobów uwzględniania tych trzech wkładów w deliberacji,

- 2) po drugie, najpowszechniejszym i naturalnym wyrazem dyskursu publicznego są **narracje łączące i przeplatające ze sobą te trzy wkłady**. Są to pewne quasi-poznawcze modele mentalne, opowieści i ideologie – powierzchownie spójne systemy przekonań na temat faktów, które uzasadniają interesy, wartości i normy, pełniąc tym samym funkcję performatywną w kształtowaniu działań społecznych. Aspekt emocjonalny narracji jest kluczowy w wymiarze mobilizacji i wartości społecznych, stąd dominują one w debatach publicznych,
- 3) po trzecie, z powyższymi narracjami trudno sobie poradzić w procesie decyzyjnym, zwłaszcza w próbach demokratycznego kształtowania polityki opartej na dowodach. Zatem, w trosce o zmniejszenie złożoności i łatwość zarządzania politykami publicznymi, nowoczesne demokracje w swojej konstrukcji dążą do **uprzedziałowienia (kompartmentacji) wkładów**. Chodzi w niej np. o zabezpieczenie wiedzy eksperckiej przed zanieczyszczeniem przez uprzedzenia i stronniczość,
- 4) Po czwarte, demokratyczną **deliberację można definiować** – w opozycji do uprzedziałowienia wkładów – **jako formę łącznego rozpatrywania wiedzy eksperckiej, interesów własnych i emocji**, ale w sposób, który gwarantuje utrzymanie postawy deliberatywnej.

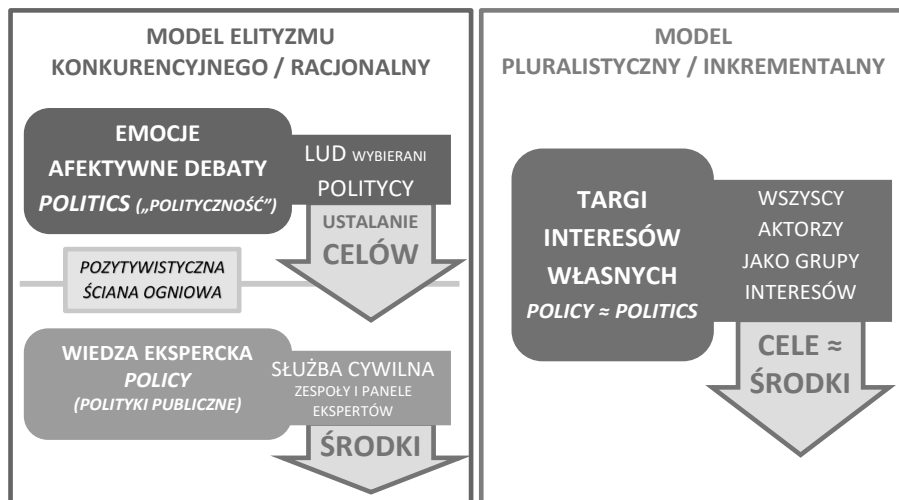
Punkty powyższe – w szczególności 3. (temat uprzedziałowienia) i 4. (deliberacji jako łączenia wkładów) – zostaną rozwinięte w kolejnych częściach tego rozdziału.

3.1. Uprzedziałowienie w tradycyjnych modelach demokracji

Uprzedziałowienie (kompartmentacja) działa w polityce w sposób analogiczny do tego, jak występuje w komórkach eukariotycznych, bezpieczeństwie przeciwpożarowym (ściany ogniowe) czy żegludze (grodzie). Terminem „kompartmentacja” opisuje się np. to, jak w komórkach eukariotycznych występują otoczone błoną przedziały umożliwiające w tej samej komórce ściśle zlokalizowanie, oddzielenie od siebie i jednocześnie przeprowadzanie różnych (nawet sprzecznych) procesów chemicznych. Analogiczny cel prześwieca uprzedziałowieniu w polityce.

Kompartmentacja wkładów (wiedzy eksperckiej, interesów własnych i emocji) wypracowana została w dwóch, dominujących współcześnie, modelach demokracji (Held 2010: 161–238):

- 1) elityzmie konkurencyjnym (Schumpeter 2009) z biurokratycznym sztabem administracyjnym (Weber 2002: 161–168) oraz
- 2) demokracji pluralistycznej (Dahl 2000) z inkrementalnymi mechanizmami tworzenia polityk (Lindblom 1979).

Rysunek 1. Tradycyjne modele demokracji: trzy wkłady w mechanizmach uprzedziałowienia

Źródło: (Zabdyr-Jamróż 2023: 212).

W tych modelach trzy wkłady szereguje się i oddziela od siebie – na zasadzie norm programowych (przy licznych praktycznych odstępstwach) – tak, aby nie zakłócały siebie wzajemnie (zob. rys. 1):

- 1) wiedzę ekspercką (ang. *expertise*) lokalizuje się w (tab. 1.: A3) **panelach eksperckich**, w tym w profesjonalnej, apolitycznej służbie cywilnej, agencjach eksperckich (np. zajmujących się medycyną opartą na dowodach), instytutach itp.,
- 2) interesy własne (ang. *self-interests*) zamyka się w **targach** (B3): komisjach trójstronnych, komisjach ekonomicznych, sporach zbiorowych itp.,
- 3) emocje mają znaleźć ujście w **afektywnych debatach** publicznych (C3). W nich pojawiają się też inne wkłady, ale zwykle jako narzędzia w erytycznej rywalizacji, a kryterium rozstrzygającym i tak jest woła czy odczucia opinii publicznej.

Klasycznym przykładem uprzedziałowienia jest tzw. pozytywistyczna ściana ogniowa (Hajer 2003a: 13) pomiędzy: *politics* – rywalizacją polityczną: tj. debatami publicznymi, polityką partyjną i między grupami interesu itp. a *policy* – politykami publicznymi i realizacją prawa: korpusem służby cywilnej. Ma ona zapobiegać upolitycznieniu szczególnie profesjonalnej administracji publicznej, przeciwdziałanie zanieczyszczeniu jej dwoma pozostałymi wkładami: partycularnymi interesami i emocjonalnymi uprzedzeniami.

Uprzedziałowienie wkładów polega na tym, że – w danym typie dyskusji – domyślnie tylko jeden z nich jest decydującym. Ułatwia podejmowanie decyzji zmniejszając złożoność problemu. Redukuje dyskusję do jednego rozstrzygającego kryterium – uznając je za kluczowe w danym kontekście. Tym samym uzasadnia odrzucanie, a raczej ignorowanie innych wkładów. Wszystko to jest

bardzo przydatne w sytuacji ograniczonych zasobów materialnych i czasowych, intensywnych sporów i polaryzacji, przeciążenia informacyjnego itp.

Tradycyjne systemy demokratyczne mają tendencję do organizowania tego uprzedziałowienia w sposób sekwencyjny. Procesy kształtowania polityki obejmują uwzględnianie wszystkich rodzajów wkładów, ale etapami. Na przykład (por. rys. 1), afektywne debaty w sferze publicznej prowadzą do sformułowania woli politycznej i decyzji większościowej w wyborach czy referendum. Pewne szczegóły ustalane są w drodze targów między grupami interesów, np. między rządem a interesariuszami. Potem legislacja jest doprecyzowana i wdrażana przez profesjonalną służbę cywilną. Czasem ten proces uzupełniają eksperckie agencje regulacyjne, monitorujące czy wyceniające.

Uprzedziałowienie to tradycyjna metoda zwalczania patologii niekontrolowanego pomieszania wkładów, ich instrumentalizacji czy dominacji któregoś z nich nad pozostałymi. Nie zakłada ona jednak zwalczania problematycznych aspektów tych wkładów – ich ryzyk czy wad, które prowadzą do zaniku postawy deliberatywnej (tab. 1, wiersz 2). Zakłada raczej pogodzenie się z nimi, ich akceptację i uwznioślenie – jako zasad rozstrzygających, w ich własnym wydzielonym kontekście.

Afektywne debaty (C3) zbudowane są wokół założenia, że każdy z jej uczestników będzie kierował się głównie emocjonalną wolą, czyli będzie **pryncypialnie obstawał** przy swoim (C2): „Tak stoję, inaczej nie mogę”.

Targowanie (B3) zakłada, że wszyscy uczestnicy będą orientować się tylko na interes własny, że będą **domagać się korzyści** za zmianę stanowiska (B2): „To nic osobistego [...]. To czysty biznes”.

Panele eksperckie (A1) z założenia mają być czysto profesjonalno-naukowe. Oznacza to jednak podatność na: scjentyistyczne krótkowidztwo (nie-dostrzeganie obszarów polityki, których nauka nie jest w stanie rozstrzygnąć). Eksperckie widzenie tunelowe (zafiksowanie na jednym podejściu badawczym czy dobrze zbadanym obszarze); a często i nadmiernej pewności siebie: *agnorancji* (A2).

Uprzedziałowienie samo w sobie nie jest deliberatywne. Ale jeśli jest odpowiednio zorganizowane, to może wspomagać całość systemu deliberatywnego w jego funkcjach. Inaczej jest w przypadku instrumentalizacji (tab. 1, wiersz 4) i nadgorliwego wykluczenia (wiersz 5). Tam ryzyko zaniku postawy deliberatywnej jest niekontrolowane i zagraża poznawczej, etycznej i demokratycznej funkcji systemu deliberatywnego.

Problem polega na tym, że uprzedziałowienie nie zawsze działa tak jak powinno. Wkłady nagminnie przenikają się, co jest naturalną cechą narracji społecznych i politycznych: ideologii, doktryn i całych imaginariów społecznych (Taylor 2010). Ale jest też tak, że niektórzy uczestnicy systemu intencjonalnie przemycają pewne wkłady do tych przedziałów, w których nie powinny być uwzględniane.

Różne grupy interesów mają w zwyczaju instrumentalizowanie nauki (A4): delegowanie do paneli eksperckich (i wspieranie finansowo czy prestiżowo) stronnicych ekspertów. Potrafią też sponsorować i wzmacniać organizacje obywatelskie, budując pozory oddolności i szczerego emocjonalnego zaangażowania (C4). Klasycznym tego przykładem jest tzw. *astroturfing* (oryginalnie, ang. „kładzenie sztucznej trawy”), czyli symulowanie istnienia żywotnych oddolnych ruchów społecznych (ang. *grassroots movement*, tj. ruchów „zakorzenionych”).

Czasem zaangażowane strony sporu politycznego wyolbrzymiają techniczne debaty w obrębie czystej nauki i wykoślawiają ostrożność badaczy we wnioskowaniu. Na tej podstawie fabrykuje się kontrowersje i zbywa konsens naukowy jako „tylko teorię” (A5), prowadząc do decyzyjnego paraliżu przez analizę (Zabdyr-Jamróż 2023: 104–24). Wszystko to są jednak odstępstwa od wzorców kompartmentacji.

Natomiast inherentnym mankamentem uprzedziałowienia jest to, że wiele istotnych niuansów polityki gubi się w trybach jej redukcjonizmu. Zasada się na redukowaniu złożoności i upraszczaniu, a następnie na sekwencjonowaniu tych prostszych etapów. Często prowadzi to jednak do rozwiązań nieoptymalnych: częściowych, przyczynkarskich lub niby całościowych, ale w rzeczywistości niezrównoważonych i prowadzących w ślepią uliczkę. Przy tym istotne problemy są zmiatane pod dywan albo wręcz niedostrzegane.

Demokracja deliberatywna oferuje tutaj bezcenną korektę i uzupełnienie. Przy rzeczywiście większym wysiłku pozwala wybić się z chocholego tańca debat publicznych. Daje szansę poszukiwania rozwiązań całościowych, kompleksowych i przełamujących zastane konflikty polityczne lub koleiny utartych praktyk. Jednocześnie daje szansę tworzenia ich w sposób łączący eksperckość i autentyczną demokrację.

3.2. Deliberacja jako łączne rozpatrywanie trzech wkładów

Nowocześnie rozumianą demokratyczną deliberację można definiować właśnie w opozycji do tradycyjnego uprzedziałowienia. **Deliberacja stanowiłaby tu formę łącznego rozpatrywania wiedzy eksperckiej, interesów własnych i emocji.** Może ona oczywiście dotyczyć tylko jednego z tych wkładów, ale z założenia powinna być otwarta na wszystkie. I jest to forma, która przez dobrą moderację **generuje i wspiera wystąpienie u jej uczestników postawy deliberatywnej.**

Właśnie ze względu na immanentne ryzyka dla postawy deliberatywnej, jakie niosą ze sobą poszczególne wkłady, w deliberacji nieodłączną rolę odgrywa odpowiednia moderacja i procedury. Stąd – prócz samych uczestników (obywateli-laików) oraz świadków stron i edukatorów (ekspertów, aktywistów) – kluczową rolę odgrywają organizatorzy i moderatorzy. Szczególnie

dzięki doświadczonym moderatorom można brać pod uwagę interesy własne bez zatracania z oczu dobra wspólnego. Za ich sprawą można pochylić się nad silnymi emocjami, ale bez zawładnięcia przez nie i bez zaciętrzewienia. W deliberacji wszelkie te partykularne wkłady podlegają przepracowaniu za sprawą rozumnej refleksji wspomaganej wiedzą ekspercką.

Można powiedzieć, że deliberacja polega na **dekonstrukcji narracji** z jej składowych wkładów – rozplątaniu z tworzących ją nici – w celu ich weryfikacji, oceny i zważenia oraz zrekonstruowania ich w coś lepszego, odnowionego i bardziej aktualnego. Celem byłoby stworzenie narracji, wokół których powstać mogą – oparte na wiedzy naukowej – „koalicje dyskursowe” (Hajer 2003a: 107). Kluczowym wyzwaniem jest to, jak te wkłady uwzględnić łącznie, ale w sposób, który zapobiega zanikowi postawy deliberatywnej.

Identyfikuje się współcześnie szereg deliberatywnych form uwzględniania wszystkich trzech wkładów.

- 1) (A1) Wiedzę ekspercką należy przedstawiać w sposób czytelny, kompleksowy i ukontekstowany. Obejmuje to także szczere komunikowanie niewiadomych (Hajer, Laws i Wersteeg 2009). Wiedza ta powinna być wprowadzana w sposób, który: jest przejrzysty i zrozumiały; unika wchodzenia przez ekspertów poza granice swoich kompetencji (eksperskiej agnorancji, A2); unika pseudokontrowersji (A4); jest bezstronny i oddaje pełen wachlarz istotnych podejść metodologicznych czy teoretycznych (A1) bez faworyzowania jednej „szkoły” (→ Grygieńc – rozdz. XIII). Istotne jest tu także dbanie o „różnorodność epistemiczną”, tj. włączanie do puli wiedzy także nie-ekspertów, ale i praktyków i obywateli z ich rozeznaniami problemów lokalnych (→ Grygieńc – rozdz. XIII). Z tej perspektywy deliberacja otwiera się także na inne wkłady, które mogą nieść istotną wiedzę czy zrozumienie.
- 2) (B1) Interesy własne można rozpatrywać w deliberacji w formie tzw. negocjacji deliberatywnych – zmierzających do uczciwego kompromisu i wzajemności (Warren i Mansbridge 2013). To, inaczej niż w typowym targowaniu, zakłada ustępowanie silniejszych w zaspokajaniu potrzeb egzystencjalnych podmiotów słabszych. Zapobiega też zbywaniu tych potrzeb jako sprzecznych z „dobrem wspólnym” (B5).
- 3) (C1) Szczera eksploracja emocji powinna mieć miejsce w deliberacji w postaci świadectw (Sanders 1997), opowiadania historii (Young 1996: 131), retoryki budowania mostów (Dryzek 2010) itp. Komunikowanie emocji, dzięki odpowiedniej moderacji, powinno być procesem wzajemnej, życzliwej pomocy w zrozumieniu swoich trosk, pretensji i odczuć. Dla właściwego, deliberatywnego uwzględniania emocji istotne jest zwalczanie zjawiska pozorowania oddolnej aktywności obywateli przez silnych interesariuszy, czyli astroturfingu (C4). To wymaga kontroli procesu selekcji uczestników deliberacji, tak aby niektórzy interesariusze

Tabela 2. Deliberacja a inne typy dyskusji (ujęcie uproszczone)

TYPY DYSKUSJI	AFEKTYWNE DEBATY	TARGOWANIE	PANELE EKSPERCKIE	DELIBERACJA
MOTYWACJA	TYPOWA POSTAWA UCZESTNIKÓW	INTERESOWNOŚĆ	AROGANCJA, EKSPERCKA PYCHA	POSTAWA DELIBERACYWNA
	EMOCJE	AFEKTYWNA DEBATA	Instrumentalizacja dowodów	ŚWIADECTWO, BUDOWANIE MOSTÓW, KURTUAŻJA
	INTERESY WŁASNE	Instrumentalizacja emocji	TARGOWANIE	NEGOCJACJE DELIBERACYWNE
WIEDZA EKSPERCKA	Mediatyzacja nauki	Instrumentalizacja dowodów lub ich odrzucenie	✓	PEŁNA, W KONTEKŚCIE I ZROZUMIAŁA
	INSTRUMENTALIZACJA	W przypadku bycia motywowanym przez wkład inny niż ten dominujący w danym typie dyskusji mamy do czynienia ze strategią instrumentalizacji (tab. 1, rząd 4).	KRÓTKOWIDZ-TWO lub WIDZEWIE TUNELOWE	
WYKLUCZENIE	W przypadku strategii wykluczenia czynników (tab. 1, rząd 5) w imię wysokich standardów mamy do czynienia z (świadomym lub nie) zagłuszeniem cudzych motywacji dla wzmocnienia pozycji swoich motywów.			

Źródło: (Zabdyr-Jamróż 2023: 327).

(np. deweloperzy) nie praktykowali „pchania” procesu deliberatywnego „w stronę konkretnych interesów” (→ Ufel – rozdz. IX).

Kluczowym punktem tej propozycji jest nie tylko akceptacja wszystkich trzech wkładów w trakcie dyskusji, ale także bycie szczególnie świadomym tego, który z nich jest brany pod uwagę. Chodzi o traktowanie każdego z nich odpowiednio do ich charakteru, aby zapobiec ryzyku zaniku postawy deliberatywnej.

Właśnie taka konceptualizacja deliberacji – jako przełamania tradycyjnego uprzedziałowienia – wyjaśnia także od strony przedmiotowej czy tematycznej, dlaczego minipubliki są tak trudne i kosztowne w realizacji. Rzecz w tym, że deliberacja wymaga ostrożnego operowania wkładami, które nagminnie siebie wzajemnie zakłócają. Uprzedziałowienie daje jasne kryteria rozstrzygnięcia. W afektywnych debatach rozstrzyga wola głosujących. W targowaniu rozstrzyga wzajemność ustępstw – w nagminnie niesprawiedliwej konfrontacji potrzeb i siły przetargowej. W panelach eksperckich determinujący jest „stan literatury przedmiotu” czy „obowiązująca wykładnia” procedur.

W deliberacji mamy niezwykle trudne zadanie mierzenia, weryfikacji, ważenia i rozstrzygania między wkładami niemającymi wspólnej miary. Dlatego deliberacja jest procesem jakościowo bardzo odmiennym od tego, co się dzieje nie tylko w debacie publicznej, ale także – nawet – w gremiach eksperckich.

W tym kontekście jest bardzo istotne, żeby eksperci (naukowcy czy profesjonalni praktycy, w tym doświadczeni urzędnicy) nie zdominowali procesów deliberatywnych (→ Ufel – rozdz. IX). Wszystko dlatego, że sami są podatni na różne uprzedzenia typowe dla swoich profesji i dyscyplin. Wyzwaniem jest także koncentracja na celach czystej nauki, które wcale nie są tożsame z celami polityki i dobra wspólnego.

Przykładowo, uwzględnienie emocji obywateli przy dyskusji na tematy eksperckie okazuje się kluczem do tzw. transformacyjnych momentów (Hajer 2009: 146). Polegają one nie tylko na przełamaniu barier poznawczych (lepszemu zrozumieniu wiedzy przez laików), ale także i na przemianie praktyk i podejścia samych ekspertów – lepszemu zrozumieniu przez nich potrzeb i wartości mieszkańców, a może i nawet korekty ich własnych praktyk, które mogą okazywać się demokratycznie szkodliwe.

3.3. Pozycja demokracji deliberatywnej w szerszym systemie

Powyższe rozważania pozwalają lepiej zrozumieć doświadczenia i starania w zastosowaniu mechanizmów demokracji deliberatywnej w Polsce.

Po pierwsze, istotne jest zrozumienie dystynkcji między nie tylko mechanizmami demokracji pośredniej a bezpośredniej–deliberatywnej, ale także między demokracją deliberatywną a plebiscytarnymi mechanizmami demokracji bezpośredniej (→ Marczevska-Rytko – rozdz. I). Te ostatnie to formy

tzw. demokracji agregacyjnej. Polegają na agregowaniu zastanych preferencji bez aspektu edukacyjnego i konsensualnego. Nie dają one gwarancji dobrej jakościowo deliberacji, na podstawie której obywatele mieliby większą szansę wyrobić sobie rzetelną opinię.

Po drugie, uwzględniając dorobek zwrotu systemowego, kluczowe jest podkreślenie, że **demokracja deliberatywna ma ubogacać tradycyjne mechanizmy demokracji elitystycznej i pluralistycznej** (rys. 2), a nie je wyrugować. Oferuje ona szansę wydobywania się z okopanych podziałów politycznych, przełamania klinczu ideologii i interesów przy zachowaniu eksperckości i jednoczesnym upodmiotowieniu obywateli. Dlatego istotne jest spojrzenie na instrumenty takie jak minipubliki „jako formę uzupełniającą istniejące instytucje demokratyczne (np. gdy mają za zadanie zaangażowanie obywateli w tworzenie lub wdrażanie polityk), a nie zastępującą istniejących instytucji” (→ Pospieszna – rozdz. IV).

Póki co, badania polskiej opinii publicznej wskazują na rozczarowująco niskie poparcie dla technik demokracji deliberatywnej (37%) – w relacji do mechanizmów tradycyjnego modelu demokracji: referendum (67,8%), wyborów powszechnych (61,7%) i decyzji ekspertów (56,7%) (→ Pospieszna – rozdz. IV). W poprawie tego stanu rzeczy pomaga doprecyzowanie charakteru i roli minipublik – właśnie jako wsparcia dla tradycyjnych instytucji demokratycznych. Dostrzegane jest też silniejsze poparcie demokracji deliberatywnej w młodszym pokoleniu, co dobrze rokuje na przyszłość.

Istotne jest też dostrzeżenie, że instrumenty deliberatywne same w sobie nie są jednolite. Mają one być dobierane adekwatnie do okoliczności i cechuje je różny stopień realizacji maksymalnych ideałów demokracji deliberatywnej.

W najszerszym możliwym rozumieniu stosowny jest tu koncept **rządzenia deliberatywnego** (*deliberative governance*). „Centralna idea rządzenia deliberatywnego polega na tym, że tworzenie polityk publicznych wymaga przestrzeni, w której różne instytucje, agencje, grupy, aktywiści i pojedynczy obywatele mogą się zebrać i wspólnie rozważać naglące sprawy publiczne” (Hendriks 2009: 173).

Istnieją liczne mechanizmy rządzenia deliberatywnego, które nie spełniają pełnego ideału demokracji deliberatywnej. W ten sposób dostrzegamy, że te techniki mogą występować na spektrum od minipublik do form rządzenia deliberatywnego (zob. rys. 2).

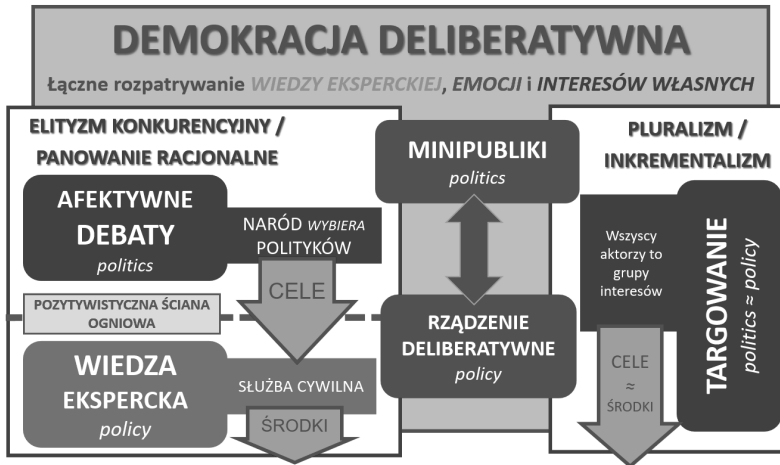
Najczęstszymi przykładami minipublik są sondaże deliberatywne (→ Przybylska – rozdz. XI) i inne analogiczne techniki. Prócz wysokiego poziomu moderacji, charakteryzuje je:

- 1) możliwie (dla danej skali) maksymalnie reprezentatywna próba doboru obywateli-laików oraz
- 2) ściśle pomocnicza (doradczo-edukacyjna) rola decydentów, ekspertów i przedstawicieli stron.

Tymczasem techniki rządzenia deliberatywnego będą mniej reprezentatywne, bardziej oparte na samoselekcji i silniejszej roli ekspertów, urzędników czy przedstawicieli różnych grup interesów. Często będą one wyrastały z chęci udemokratycznienia jakichś konkretnych instytucji eksperckich, urzędniczych czy regulacyjnych. W tych formach to raczej obecność obywateli-laików (zamiast np. aktywistów) stanowi pewne uzupełnienie mające na celu doreprezentowanie wkładu emocji i interesów własnych obywateli: sondowania ich potrzeb, nastrojów politycznych i etycznego osądu danych rozwiązań (Hajer i in. 2009).

W tym kontekście praktyki stosowania paneli obywatelskich w Polsce wskazują na istnienie ich „pewnego polskiego modelu” – bliższego rządzeniu deliberatywnemu niż pełnej demokracji deliberatywnej. Cechuje go właśnie wyraźnie silniejsza pozycja ekspertów i – szczególnie – urzędników w stosunku do obywateli (→ Szymaniak-Arnesen – rozdz. XII). Typowe jest, że urzędnicy przyjmują rolę *de facto* moderatorów czy wręcz liderów deliberacji – inspiratorów i selekcjonerów rekomendacji. Innymi słowy, w naszym kraju mamy tendencję do stosowania szerzej rozumianych technik rządzenia deliberatywnego – form często hybrydowych, z silną rolą już aktywnych interesariuszy. Oznacza to też rezerwę w stosunku do pełnych minipublik.

Rysunek 2. Pozycja mechanizmów demokracji deliberatywnej wobec dwóch tradycyjnych modeli demokracji



Źródło: Opracowanie własne na podstawie rys. pt. „Trzy wkłady w mechanizmach uprzedziałowania (tradycyjne modele demokracji)” (Zabdyr-Jamróż 2023: 212).

Wiele z przedstawionych w niniejszym zbiorze doświadczeń wskazuje, że – nawet przy braku szczegółowych regulacji i pewnej swobodzie interpretacyjnej – tradycyjne modele demokracji stanowią niejako tryb domyślny dla partycypacji obywatelskiej. Sprowadzana jest ona do metod agregacyjno-ple-

biscytarnych. Ewentualne mechanizmy deliberatywne notorycznie spychane są do roli konsultacyjnej (czy ściśle pomocniczej w ramach rządzenia deliberatywnego) o niezbyt silnym wpływie na finalne decyzje co do polityk. Wszystko to pomimo umocowania partycypacji obywatelskiej (choć nie wprost) jako wartości konstytucyjnej (→ Firek – rozdz. II).

Dryf polskich rozwiązań partycypacyjnych w oddalaniu się od wzorca demokratyczno-deliberatywnego dobrze ilustruje historia budżetów obywatelskich. W toku ich praktyki i w wyniku legislacji włączone zostały pod rygor ogólnych przepisów o konsultacjach społecznych. Przez usztywnienie procedur w pewnych wymiarach i uelastycznienie ich w innych ugruntowana została ich pozycja w ramach domyślnego modelu plebiscytarnego. Wszystko to mimo stałej presji środowisk organizacji pozarządowych na wzmocnienie modelu deliberatywnego (→ Martela – rozdz. VII).

W tym kontekście powraca jednak spostrzeżenie, że instrumenty deliberatywne stosowane są na świecie jako wsparcie instytucji demokracji przedstawicielskiej i bezpośredniej (w szczególności referendów). Szczegółowa analiza zastosowania tych instrumentów w postaci paneli obywatelskich w relacji do instrumentów tradycyjnych modeli demokracji stanowi istotny wkład niniejszego zbioru (→ Gąsiorowska – rozdz. III).

Lekcje z tych doświadczeń europejskich – ich sukcesów i porażek – są szczególnie ważne przy projektowaniu i wypożyczonowaniu minipublik w szerszym systemie deliberatywnym, szczególnie względem instytucji prawodawczych. Sama wola i profesjonalizm organizacji społecznych jest tu niewystarczająca dla uczynienia narzędzi deliberatywnych wpływowymi. Wciąż bowiem wiele zależy tu od woli politycznej decydentów. Ta uzależniona jest od dominujących, domyślnych wyobrażeń i narracji na temat tego, jaką rolę obywatele-laicy mogą odgrywać w procesach politycznych. Dlatego kluczowe jest, aby:

- 1) w przypadku powiązania z referendum – wyniki deliberacji włączone zostały do kampanii referendalnej oraz
- 2) w przypadku decyzji parlamentów – udało się osiągnąć konsens polityczny i włączenie instytucji przedstawicielskich w procesy deliberatywne (→ Gąsiorowska – rozdz. III).

Istotne jest też zrozumienie opinii polskich decydentów – w szczególności polityków lokalnych i wyższych rangą urzędników – na temat minipublik. To te opinie bowiem determinują w znacznej mierze zastosowanie tych metod, ich wsparcie instytucjonalne i systemową skuteczność.

Przeprowadzone w tym obszarze badania (→ Podgórska-Rykała – rozdz. VIII) wskazują, że rezerwa decydentów czy urzędników względem stosowania paneli obywatelskich nie wynika wcale tylko, ani nie przede wszystkim, z chęci zatrzymania przy sobie władzy. Istotnymi czynnikami jest brak doświadczenia i wzorców, z jakich można by się uczyć. Co ciekawe, jednym

z kluczowych powodów obaw urzędników jest troska o demokratyczną legitymizację minipublik, a konkretnie „strach przed negatywną oceną ze strony opinii publicznej (m.in. uczciwość losowania, wdrażanie rekomendacji, ocena efektywności przedsięwzięcia)”.

Takie obawy znajdują uzasadnienie w badaniach opinii publicznej wskazujących że „forma losowo wybranych obywateli podejmujących decyzje po deliberacji nie cieszy się wysokim poparciem w porównaniu do innych metod podejmowania decyzji politycznych, charakterystycznych dla demokracji przedstawicielskiej (wybory) czy bezpośredniej (np. referenda)” (→ Pospieszna – rozdz. IV). Prawdopodobnie dotyczy to sytuacji, w której respondenci zakładaliby, że minipubliki mają zastąpić tradycyjne mechanizmy demokracji.

Z kolei partnerzy społeczni (NGO) decydentów – kluczowi w organizacji minipublik – prócz braków doświadczenia, obawiają się współpracy międzysektorowej na większą skalę (m.in. z urzędem miasta, ekspertami). Boją się oni także wystąpienia problemów technicznych wynikających z presji czasu, niedopasowania skali tematycznej czy budżetowej i wyśrubowanych standardów (→ Podgórska-Rykała – rozdz. VIII). Oznaczałoby to swoiste błędne koło: sprzężenie zwrotne między ideałami demokracji deliberatywnej – postrzeganymi jako dogmagające się wysokich standardów reprezentacji i jakości dyskusji, które odstraszają od jej zastosowania – a brakiem doświadczenia w ich zastosowaniu – wynikającym z obawy o nieumiejętność sprostania tym wysokim standardom. W tym wypadku, na szczęście, praktyka wskazuje na ciągłe postępy w tej kwestii.

Wciąż istotnym problemem pozostaje to, że wyniki i rekomendacje minipublik nie są wdrażane przez organy decyzyjne, albo są wdrażane w bardzo selektywny sposób. Z zebranych danych wynika, że decydenci tracą zainteresowanie panelami obywatelskimi z dwóch potencjalnie powiązanych powodów. Po pierwsze, dzieje się to w momencie, kiedy rekomendacje zmierzają w kierunku, który nie jest zgodny z priorytetami samych decydentów. Po drugie, kiedy decydenci uznają, że panel przyjmuje „zbyt kosztowne i daleko idące rekomendacje” (→ Podgórska-Rykała – rozdz. VIII). Ten wątek może mieć swoje strukturalne przyczyny, bo wynikać może z silosowości i krótkookresowości budżetowania oraz wspomnianej kompartmentacji w polskiej administracji publicznej, gdzie zakłada się, że pewne przedsięwzięcia będą realizowane w ściśle ograniczonych ramach tematycznych i zasobów.

W przypadku wątku pierwszego – tj. w kwestii odrzucania przez decydentów rekomendacji sprzecznych z ich priorytetami – sama narzuca się hipoteza, że decydenci traktują panele obywatelskie tak jak typowo traktowało się inne formy konsultacji społecznych: tj. bardziej jako formę fabrykowania legitymizacji (*manufacturing legitimation*) (Harrison, Mort 1998). Dlatego jak tylko obrady idą nie po ich myśli, to przestają się z nich uczyć.

Możliwe jednak, że rekomendacje paneli nie pasują do ich priorytetów właśnie z powodu wątku drugiego: dlatego że wychodzą poza ramy tego, co

ich zdaniem jest technicznie wykonalne w polskim modelu demokracji i zarządzania instytucjami publicznymi. Przy takim założeniu istotnym obszarem promowania demokracji deliberatywnej okazuje się wspieranie lepszych mechanizmów tradycyjnych modeli demokracji.

Z kolei dla lepszej transmisji lokalnych potrzeb, w przypadku realizacji ogólnokrajowych inicjatyw demokracji deliberatywnej, rozważyć należy zastosowanie ich w modelu narad obywatelskich, przez proces dwuszczeblowy. W jego przypadku ogólnokrajowy panel obywatelski poprzedzany jest przez lokalne narady obywatelskie, które są narzędziem relatywnie prostym i skalowalnym (→ Jagaciak – rozdz. X).

Stanowisko to tym mocniej wspiera obserwacja, że te „mniejsze (niż panel) formuły deliberacji mogą – nieco paradoksalnie – zwiększać jej zasięg i oddziaływanie” (→ Ufel – rozdz. IX). Narady obywatelskie czy warsztaty projektowe wiążą się z niższym nakładem kosztów i mniejszym wysiłkiem organizacyjnym. Z tego względu mogą stanowić łatwiejszy krok w ewolucji i „udeliberatyzowaniu” konsultacji społecznych, przede wszystkim przez budowę kultury inkluzywnej partycypacji na najniższych szczeblach.

W tym kontekście cennym mechanizmem byłoby bardziej usystematyzowane i deliberatywne angażowanie studentów lokalnych uczelni w różne formy konsultacji społecznych (→ Kędzia – rozdz. V). Ma to szczególne znaczenie przy wspomaganiu transformacji opinii publicznej poprzez wczesną praktykę i budowanie deliberatywno-demokratycznych nawyków społeczeństwa (→ Pospieszna – rozdz. IV).

Wnioski

Przyjęcie podejścia systemowego i schematu trzech wkładów deliberacji uwidacznia i łączy szereg istotnych wniosków, jakie zaprezentowali autorzy niniejszego zbioru. Uwidacznia znaczenie tych wniosków zarówno na tle stanu współczesnej teorii demokracji deliberatywnej, jak i syntetyzuje je na potrzeby kontekstu polskiego. Dostarcza też istotnych lekcji, wniosków i rekomendacji, które powinny stanowić wsparcie dla dalszego promowania ideałów demokracji deliberatywnej.

Zagadnienie właściwego wprowadzania wiedzy eksperckiej do deliberacji pozostaje wciąż newralgiczne. Kluczowe jest przeciwdziałanie instrumentalizacji nauki i zapobieganie innym formom jej nadużywania. W deliberacji wiedza ekspercka powinna być rozpatrywana przy zrozumieniu jej relacji do pozostałych wkładów polityki: emocji i interesów własnych. Oznacza to także, że eksperci nie powinni mieć roli dominującej w deliberacji względem obywateli.

W Polsce domyślnym trybem dla dobrego rządzenia, jak i partycypacji obywatelskiej są ich formy typowe dla tradycyjnych modeli demokracji:

1. elityzm konkurencyjny z biurokratycznym sztabem administracyjnym,
2. demokracja pluralistyczna z inkrementalnymi mechanizmami polityk.

W ich ramach decyzje są silosowe, ujęte w sztywne ramy czasowo-finansowe. W tradycyjnej demokracji procesy decyzyjne polegają na sekwencyjnym uprzedziałowaniu wiedzy eksperckiej, interesu własnego i emocji. To podejście ma na celu uproszczenie procesów decyzyjnych przez redukcję ich złożoności. Koliduje ono jednak z aspiracjami demokracji deliberatywnej, która proponuje zintegrowane i holistyczne spojrzenie na problemy polityk publicznych. W deliberacji trzy wkłady rozpatruje się łącznie, przy utrzymaniu postawy deliberatywnej uczestników. Ten aspekt wyjaśnia też, dlaczego techniki deliberatywne są tak trudne i kosztowne w realizacji, i dlaczego decydenci zwykle (nawet w dobrej wierze) preferują mechanizmy tradycyjne.

Mechanizmy demokracji deliberatywnej postrzegane powinny być jako wsparcie dla tradycyjnych instytucji demokracji przedstawicielskiej i bezpośredniej, a także jako istotny element wspierający działanie szerszego systemu deliberatywnego. Kluczowe jest jednak zharmonizowanie ich wzajemnych relacji, tak aby demokracja deliberatywna nie była tylko widowiskowym, a kosztownym epizodem ze znikomym wpływem na faktyczne polityki.

Mechanizmy deliberatywne występują na spektrum między:

- 1) najsilniejszymi formami demokracji deliberatywnej (minipubliki) – z kluczową pozycją obywateli-laików oraz tylko pomocniczą rolą ekspertów, urzędników i grup interesu a
- 2) instrumentami rządzenia deliberatywnego – z silniejszą pozycją ekspertów, polityków, urzędników i grup interesu.

Stosowanie tego drugiego może być (pozytywnym) skutkiem odpowiedniego adaptowania i skalowania deliberacji. W Polsce jednak, póki co, istnieje tendencja do osłabiania demokratycznego wymiaru technik, które z założenia powinny mieć charakter minipublik.

Barierami dla upowszechnienia się praktyk demokracji deliberatywnej jest także niedobór doświadczeń z tymi ostatnimi oraz dominujące wyobrażenia i oczekiwania na temat demokracji w ogóle. Te ostatnie zakładają silniejszą legitymizację tradycyjnych mechanizmów demokracji przedstawicielskiej i plebiscytarnej. Kluczowe jest więc dalsze promowanie minipublik i uczenie – zarówno obywateli, jak i decydentów – uczestnictwa w nich od najwcześniejszych etapów dorosłości i od najbardziej lokalnego poziomu.

Key Takeaways

1. Żeby zapobiegać instrumentalizacji wiedzy eksperckiej, w deliberacji powinna być ona rozpatrywana przy zrozumieniu jej relacji do pozostałych wkładów polityki: emocji i interesów własnych. Wbrew pozorom, jest problematyczne, gdy eksperci dominują w procesach demokratycznej

deliberacji, bo może to osłabiać poszukiwaną w nich dynamikę opartą na różnorodności perspektyw.

2. W tradycyjnej demokracji procesy decyzyjne są upraszczane i polegają na sekwencyjnym uprzedziałowaniu wiedzy eksperckiej, interesu własnego i emocji. To podejście koliduje jednak z aspiracjami demokracji deliberatywnej, która te trzy wkłady rozpatruje łącznie. Takie zintegrowane i holistyczne spojrzenie – wymagające starannej moderacji – jest też powodem trudności w realizacji procesów deliberatywnych.
3. Żeby demokracja deliberatywna była skutecznym wsparciem dla tradycyjnych instytucji demokracji przedstawicielskiej i bezpośredniej, kluczowe jest zharmonizowanie ich wzajemnych relacji.
4. W Polsce obserwuje się tendencję do wzmacniania roli ekspertów czy urzędników w technikach deliberatywnych, co osłabia ich demokratyczny wymiar i oznacza dryf w stronę tzw. rządzenia deliberatywnego. Dla pełnej realizacji zasad demokracji deliberatywnej kluczowe jest wzmacnianie roli obywateli-laików.
5. Dalsze promowanie demokracji deliberatywnej i uczenie jej w praktyce powinno realizować się od najwcześniejszych etapów dorosłości i od najbardziej lokalnego poziomu.

Odwołania do pozostałych rozdziałów:

- Firek W. (– rozdz. II). *Konstytucyjne umocowanie partycypacji obywatelskiej w Polsce.*
- Gąsiorowska A. (– rozdz. III). *Panel obywatelski jako narzędzie współtworzenia prawa. Doświadczenia europejskie i lekcje dla Polski.*
- Grygień J. (– rozdz. XIII). Rola ekspertów i wiedzy eksperckiej w innowacjach demokratycznych. In *Innowacje demokratyczne.*
- Jagaciak M. (– rozdz. X). *Narady lokalne jako wsparcie złożonych procesów deliberatywnych na poziomie kraju.*
- Kędzia W. (– rozdz. V). *Innowacyjne konsultacje społeczne? Współpraca uczelni z urzędem miasta przy zaangażowaniu młodych ludzi w procesy konsultacji społecznych.*
- Marczevska-Rytko M. (– rozdz. I). *Demokracja bezpośrednia i deliberatywna: Analiza porównawcza idei, instytucji, rozwiązań formalnoprawnych oraz praktyki.*
- Martela B. (– rozdz. VII). *Stabilizacja czy marazm? Wpływ przepisów ustawowych na budżet obywatelski w Polsce.*
- Pietrzyk-Reeves D. (– rozdz. VI). *Aktywizm obywatelski Polaków i jego potencjał. Wnioski z badań ankietowych i fokusowych.*
- Podgórska-Rykała J. (– rozdz. VIII). *Panele obywatelskie w ocenie decydentów: Dowody z polskich miast.*
- Pospieszna P. (– rozdz. IV). *Postrzeganie innowacji demokratycznych: Badanie opinii publicznej na temat minipublik w Polsce.*

- Przybylska A. (– rozdz. XI). *Adaptacyjność metod deliberatywnych konsultacji na przykładzie sondażu deliberatywnego.*
- Szymaniak-Arnesen M. (– rozdz. XII). *Wypracowywanie rekomendacji w panelach obywatelskich w Polsce. Porównanie dwóch przypadków paneli klimatycznych.*
- Ufel W. (– rozdz. IX). *Mniej czyli więcej? Innowacje deliberacyjne w miejskich konsultacjach społecznych.*

Bibliografia

- Bessette J.M. (1980). Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government. In *How democratic is the constitution?*, 102–116. American Enterprise Institute.
- Chambers S. (2009). Rhetoric and the Public Sphere. Has Deliberative Democracy Abandoned Mass Democracy? *Political Theory*, 37(3), 323–350.
- Dahl R.A. (2000). *O Demokracji* (M. Król, Trans.). Społeczny Instytut Wydawniczy Znak/Fundacja im. Stefana Batorego.
- Dobson A. (2014). *Listening for Democracy: Recognition, Representation, Reconciliation*. Oxford University Press.
- Dodge J. (2013). Governing Authoritatively.. And Responsibly.. In a Complex World: Maarten A. Hajer. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 23(3), 766–770.
- Dryzek J.S. (2010). Rhetoric in Democracy: A Systemic Appreciation. *Political Theory*, 38(3), 319–339.
- Elster J. (1983). *Sour Grapes: Studies in the Subversion of Rationality*. Cambridge University Press.
- Fuerstein M. (2014). Democratic Consensus as an Essential Byproduct. *Journal of Political Philosophy*, 22(3), 282–301.
- Hajer M.A. (2003a). A Frame in the Fields: Policymaking and the Reinvention of Politics. W: M.A. Hajer, H. Wagenaar (red.), *Deliberative policy analysis: Understanding governance in the network society*, 88–112. Cambridge University Press.
- Hajer M.A. (2003b). Policy without polity? Policy analysis and the institutional void. W: M.A. Hajer, H. Wagenaar (red.), *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*, 88–112. Cambridge University Press.
- Hajer M.A. (red). (2009). *Authoritative Governance: Policy Making in the Age of Mediatization*. Oxford University Press.
- Hajer M.A., Laws D., Wersteeg W. (2009). Authority Through Deliberative Governance: The British Food Standards Agency in Action. W: M.A. Hajer (red.), *Authoritative Governance: Policy Making in the Age of Mediatization*, 125–169). Oxford University Press.
- Harrison S., Mort M. (1998). Which Champions, Which People? Public and User Involvement in Health Care as a Technology of Legitimation. *Social Policy & Administration*, 32(1), 60–70.
- Held D. (2010). *Modele Demokracji* (W. Nowicki, Trans.). Wydawnictwo UJ.
- Hendriks C.M. (2009). Deliberative Governance in the Context of Power. *Policy and Society*, 28(3), 173–184.

- Landwehr C., Holzinger K. (2010). Institutional Determinants of Deliberative Interaction. *European Political Science Review*, 2(03), 373–400.
- Lindblom C.E. (1979). Still Muddling, Not Yet Through. *Public Administration Review*, 39(6), 517–526.
- Mansbridge J.J. (1999). Everyday Talk in the Deliberative System. In S. Macedo (red.), *Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement*, 211–239. Oxford University Press.
- Mansbridge J.J. (2015). A Minimalist Definition of Deliberation. W: P. Heller, V. Rao (red.), *Deliberation and Development*, 27–49. World Bank.
- Mansbridge J.J., Bohman J., Chambers S., Christiano T., Fung A., Parkinson J., Thompson D.F., Warren M.E. (2012). A Systemic Approach to Deliberative Democracy. W: J. Parkinson, J. Mansbridge (red.), *Deliberative Systems*, 1–26. Cambridge University Press.
- Mansbridge J.J., Bohman J., Chambers S., Estlund D., Føllesdal A., Fung A., Lafont C., Manin B., Martí J. Luis. (2010). The Place of Self-Interest and the Role of Power in Deliberative Democracy. *Journal of Political Philosophy*, 18(1), 64–100.
- Oreskes N., Conway E.M. (2011). *Merchants of Doubt: How a Handful of Scientists Obscured the Truth on Issues from Tobacco Smoke to Global Warming*.
- Owen D., Smith G. (2015). Survey Article: Deliberation, Democracy, and the Systemic Turn. *Journal of Political Philosophy*, 23(2), 213–234.
- Sanders L.M. (1997). Against Deliberation. *Political Theory*, 25(3), 347–376.
- Schopenhauer A. (2005). *The Art of Always Being Right*. Gibson Square.
- Schumpeter J.A. (2009). *Kapitalizm, Socjalizm, Demokracja* (M. Rusiński, Trans.). Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Taylor C. (2010). *Nowoczesne Imaginaria Społeczne* (A. Puczejda, K. Szymaniak, Trans.). Wydawnictwo Znak.
- Warren M.E., Mansbridge J.J. (2013). Deliberative Negotiation. W: J.J. Mansbridge, C.J. Martin (red.), *Negotiating Agreement in Politics*, 86–120. American Political Science Association.
- Weber M. (2002). *Gospodarka i Społeczeństwo. Zarys Socjologii Rozumiejącej* (D. Lachowska, Trans.). PWN.
- Weiss C.H. (1980). Knowledge Creep and Decision Accretion. *Science Communication*, 1(3), 381–404.
- Young I.M. (1996). Communication and the Other: Beyond Deliberative Democracy. W: S. Benhabib (red.), *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*, 120–135. Princeton University Press.
- Zabdyr-Jamróż M. (2021). 'All they want is money!' The deliberative theory approach to the inclusion of nurses' self-interests in the 2016 strike in the Children's Memorial Health Institute in Warsaw. *Social Theory, Health*, 19(1), 68–91. <https://doi.org/10.1057/s41285-019-00123-y>
- Zabdyr-Jamróż M. (2023). *Wszechstronniczość. O deliberacji w polityce zdrowotnej z uwzględnieniem emocji, interesów własnych i wiedzy eksperckiej* (2. red.). Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.

(...) Tom **Innowacje Deliberatywne: Inspiracje dla praktyków i teoretyków** pod redakcją naukową Joanny Podgórskiej-Rykały i Pauliny Pospiesznej to zbiór tekstów, które do sygnalizowanej w tytule problematyki podchodzą w sposób kompleksowy. Konstrukcja całości pracy jest przemyślana i układa się w logiczny i interesujący ciąg, wykorzystuje odpowiedni aparat pojęciowy, odnosi się do istniejącego stanu badań i trafnie identyfikuje luki badawcze oraz zagadnienia, które warto zbadać w przyszłości.

Poszczególne rozdziały różnią się charakterem: część prezentuje refleksje płynące z praktycznych doświadczeń, część analizę popartą badaniami ilościowymi i jakościowymi, część perspektywę teoretyczną i praktyczną zaś w sobie łączy. Taki dobór tekstów jest świadomym zamierzeniem autorek, które uznają wartość wymiany i współpracy między środowiskiem akademików (jak również wewnątrz jego samego, bo praca ma charakter interdyscyplinarny) i praktyków.

Praca stanowi ważny wkład w rozwój rodzimego namysłu nad demokracją deliberatywną i jej innowacyjnymi przejawami; przedstawione rezultaty są oryginalne i nowatorskie. Pojawiające się w tomie teksty odwołują się do doświadczeń i badań zagranicznych, ale – co równie ważne – prezentują polski dorobek w tym zakresie. Pokazują wyraźnie, że poszczególne narzędzia deliberacyjne nie są formatem, który można aplikować niezależnie od kontekstu na podstawie ustandaryzowanej instrukcji obsługi. Przeciwnie, lokalne uwarunkowania, potrzeby i możliwości nadają im kolorytu i wpływają na ich ostateczny kształt.

*Z recenzji dr Doroty Stasiak,
Research Institute for Sustainability, Poczdam*



C.H. BECK



Democratic
Innovations

