

OPINIE I KOMENTARZE FRDL

OPINIA nr 19/2023

INNOWACJE DELIBERATYWNE JAKO ZASILENIE LOKALNEJ DEMOKRACJI: PRZYKŁADY PANELI OBYWATELSKICH Z POLSKI

dr Joanna Podgórska-Rykała

WSTĘP: KRYZYS DEMOKRACJI PRZEDSTAWICIELSKIEJ

Dowody empiryczne wskazują, że ludzie są rozczarowani funkcjonowaniem demokracji przedstawicielskiej (Dalton 2004; Smith 2009: 4; Norris 2011). Rozczarowanie to znajduje odbicie w stale rosnącym poziomie nieufności wobec instytucji i władz rządowych (Levi, Stoker 2000; Fournier i in. 2011). Widoczny jest spadek poziomu partycypacji politycznej, zwłaszcza w odniesieniu do frekwencji wyborczej (Norris 2011; Levi, Stoker 2000). Demokracja znajduje się pod coraz większym obciążeniem i presją. Narażona jest na działanie spolaryzowanej i nieco przypadkowej polityki partyjnej (Przeworski 2008), a partie polityczne zamiast pełnić rolę strażników demokracji (*gatekeepers*), przyczyniają się do otwarcia przestrzeni politycznej dla demagogów, radykałów i outsiderów (Levitsky, Ziblatt 2018; Körösényi, Illés i Gyula 2020). W odpowiedzi na narastające kryzysy demokratycznych wartości, „zwykli” obywatele stają się coraz bardziej bierni lub nawet wycofują się z życia publicznego. Wzmocnienia wymagają instytucje demokratyczne. Powinny stać się odporniejsze na pojawiające się wyzwania społeczno-gospodarcze i mocniej otwarte na obywateli.

W niniejszym opracowaniu odnoszę się do innowacji deliberatywnych, które uważam za szansę na **wzmocnienie demokracji przedstawicielskiej**. Skupię się na przykładach tzw. *mini-public*, a więc forach debaty na małą skalę. Są „*mini*” (małe) bo angażują niewielką liczbę osób. Są „*public*” (publiczne) bo obradują nad problemami publicznymi. *Mini-public* stanowią przykłady procesów deliberatywnych, których zadaniem jest stworzenie przestrzeni dla argumentatywnej i ustrukturyzowanej debaty. Uczestnicy *mini-public* stanowią grono zróżnicowane, wyłonione w procesie losowego doboru. Korzystając ze wsparcia ekspertów i biorąc pod uwagę stanowiska interesariuszu – rozstrzygają wspólnie jak rozwiązać palące problemy publiczne.

Aby zobrazować ich istotę i potencjał przywołuję przykłady tego rodzaju procesów, które zostały zrealizowane **na szczeblu samorządowym w Polsce**, w okresie 2016-2021. Było to łącznie 9 *mini-publik* w formule **paneli obywatelskich**[1] (*Citizens' Assemblies*), przeprowadzonych w 7 dużych polskich miastach: w Gdańsku[2] (trzykrotnie: w 2016, 2017 i 2018), Lublinie[3] (2018), Wrocławiu[4] (2020), Krakowie[5] (2021), Łodzi[6] (2020), Warszawie[7] (2020) i Poznaniu[8] (2021).

Nie będzie to holistyczne omówienie tych przedsięwzięć, ani też ich wyczerpująca analiza porównawcza. Moim celem jest jedynie zwrócenie uwagi innych samorządów na te fantastyczne inicjatywy i wzmocnienie ich przekazu jako dobrych i wartych naśladowania praktyk włączających mieszkańców w procesy decyzyjne.

INNOWACJE DEMOKRATYCZNE JAKO SZANSA NA ZASILENIE DEMOKRACJI

O **demokratycznych innowacjach** możemy mówić przede wszystkim wtedy, gdy mamy do czynienia z „demokratycznymi narzędziami, które zapewniają obywatelom formalną rolę w podejmowaniu decyzji politycznych, legislacyjnych lub konstytucyjnych” (Smith 2009: 2). Ideą innowacji demokratycznych jest zaangażowanie obywateli w bieżące procesy decyzyjne, w przeciwieństwie do angażowania ich jedynie w cykliczny, ograniczony sposób podczas wyborów.

Innowacje demokratyczne mogą mieć różny charakter. W tym opracowaniu pochyłę się nad **innowacjami opartymi na deliberacji**. Zwolennicy demokracji deliberatywnej (w większości) wskazują, że ma ona być komplementarna do mechanizmów demokracji przedstawicielskiej, wzmacniać ją i wypełniać luki, które pojawiają się w związku z jej niedomaganiem – nie ma jej zastąpić (Fung 2003; Smith 2009; Warren 2009; Grönlund i in. 2014; Curato i in. 2021).

Innowacje deliberatywne w centrum swoich procesów stawiają **debatę**. W ramach procesów deliberatywnych obywatele **uzyskują wiedzę i dowody**, następnie dyskutują przy wsparciu profesjonalnych i niezależnych moderatorów, by na koniec przyjąć zalecenia, które przekazywane są decydentom odpowiedniego szczebla (Boulianne 2018; Jäske 2019). Proces deliberatywny charakteryzuje się maksymalną przejrzystością, a debata oparta jest na merytorycznych i uzasadnionych argumentach. Badania wskazują, że czynnikiem wzmacniającym poczucie identyfikacji z decyzjami jest jakość i przejrzystość procesu decyzyjnego (Tyler 2006; Pow 2021). Dlatego procesów deliberatywnych nie należy postrzegać jedynie jako formuły, metody lub konkretnego narzędzia współdecydowania w polityce. Stanowią przede wszystkim **dynamiczny proces decyzyjny, prowadzony w sposób przejrzysty, otwarty i włączający**.

[1] W tym miejscu aby rozwiązać wątpliwości terminologiczne wyjaśnię jedynie, że procesy deliberatywne zrealizowane w ostatniej dekadzie w Polsce w formule mini-publik przybrały kształt paneli obywatelskich. Zgodnie z definicją zaproponowaną przez Marcina Gerwina (2018: 91) „panel obywatelski to nowa forma demokracji, która pozwala na podejmowanie decyzji na poziomie miasta, państwa, a nawet społeczności międzynarodowej. Panel obywatelski oznacza losowo wyłonioną grupę mieszkańców i mieszkanki, z uwzględnieniem kryteriów demograficznych, takich jak płeć i wiek. Stanowi ona miasto lub państwo w pigułce. Rolą panelu obywatelskiego jest dogłębne przeanalizowanie danego tematu, omówienie różnych rozwiązań, wysłuchanie argumentów za i przeciw, a następnie podejmowanie świadomych i przemyślanych decyzji.”

[2] <https://www.gdansk.pl/panel-obywatelski> (dostęp: 22.06.2023).

[3] <https://lublin.eu/mieszkanicy/partycypacja/panel-obywatelski> (dostęp: 22.06.2023).

[4] <https://www.wroclaw.pl/rozmawia/panel-obywatelski> (dostęp: 22.06.2023).

[5] <https://ipp.expert.krakowski-panel-klimatyczny> (dostęp: 22.06.2023).

[6] <https://uml.lodz.pl/panel-obywatelski> (dostęp: 22.06.2023).

[7] <https://eko.um.warszawa.pl/panel-klimatyczny> (dostęp: 22.06.2023).

[8] <https://www.poznan.pl/panelobywatelski> (dostęp: 22.06.2023).

Włączenie formuł deliberatywnych do procesów kształtowania polityki może pomóc w **rozwiązywaniu impasów i pokonywaniu barier decyzyjnych** w kwestiach, które: dzielą społeczność (np. zakaz wjazdu samochodów do centrów miast); mają charakter kryzysowy (polaryzacja sceny politycznej, powstanie dwóch wrogich sił); dotyczą wartości (np. aborcja, prawa osób LGBTQIA+, in vitro, edukacja religijna w szkołach); odnoszą się do tematów bardzo ważnych z punktu widzenia społeczeństwa i przyszłych pokoleń, ale „odległych” dla zwykłych mieszkańców (np. kryzys klimatyczny). Jak wskazują przykłady z kraju i ze świata, wszystkie te tematy sprawdzają się w procesach deliberatywnych (Escobar, Elstub 2017; Podgórska-Rykała 2020; Fournier i in. 2011; Warren, Pearse 2008; Farrell, Suiter 2019; Suiter, Farrell, Harris 2016).

Praktyka dowodzi, że rozwiązania deliberatywne mogą być użyteczne na **każdym szczeblu władzy**, począwszy od lokalnego (np. Polska, Francja, Bośnia i Hercegowina, Belgia), poprzez regionalny (np. Belgia, Kanada), krajowy (np. Irlandia, Wielka Brytania, Francja), ponadnarodowy (UE - *Konferencja w sprawie przyszłości Europy*), na globalnym skończywszy (*The Global Assembly on the Climate and Ecological Emergency* - Curato i in. 2023). Niezbędna jest tylko dobra wola decydentów i adekwatny projekt forum. Jeśli innowacje deliberatywne są prawidłowo zaprojektowane, wówczas integrują różnorodne interesy i umożliwią racjonalną, argumentacyjną debatę (Smith 2009; Grönlund i in. 2014; Curato i in. 2021; Landwehr i in. 2022).

W analizie chcę skupić się jedynie na najważniejszych cechach projektowych zrealizowanych w Polsce forów i w związku z tym pominię (niestety) szereg równie interesujących wątków. Jednym z nich jest problematyka mierzenia jakości deliberacji. Jak dowodzą najnowsze ustalenia badaczy, niezależnie od tego, jak uświadomiona może być w życiu codziennym umiejętność skutecznego rozumowania na temat polityki, można łatwo ją aktywować, gdy sprzyjają temu warunki. Wskaźnikiem, na podstawie którego można to udowodnić jest tzw. *Deliberative Reasoning Index* (DRI). Dane dowodzą, że faktycznie wzrasta on kiedy ludzie ze sobą rozmawiają, ale już zakres tego wzrostu zależy od sprzyjających warunków, w szczególności od jakości procesu budowania grupy, który wspiera uczestników w radzeniu sobie ze złożonością diskutowanych problemów (Niemeyer, Veri, Dryzek i Bächtiger 2023). Skomentuję to krótko: jakość deliberacji w każdym samorządzie może znacznie różnić się w zależności od otoczenia instytucjonalnego (np. nastawienia decydentów: urzędników i władz miejskich), a także od projektu i faktycznego funkcjonowania deliberatywnego wykorzystanych mechanizmów (przyjętej metody działania forum, np. sposobu losowania panelistów, stopnia niezależności zaproszonych ekspertów itd.).

Trudno jest zaplanować dobre forum debaty i co za tym idzie zagwarantować jakość, jednak z pomocą przychodzi **sprawdzone wzory i dobre praktyki**. W przypadku tego rodzaju innowacji – nawet jeśli nie stanowią konkretnych ram – należy je traktować jak wartościowe wskazówki. Katalog dobrych praktyk proponuje OECD (2020). Na podstawie doświadczeń z setek procesów zrealizowanych w krajach OECD oraz innych częściach świata, wypracowano zestaw kluczowych cech procesów deliberatywnych.

Do katalogu tego zaliczono:

- **cel** – powinien być nakreślony jako jasne zadanie, np. pytanie sformułowane prostym i neutralnym językiem. Powinien być związany z określonym problemem publicznym;
- **odpowiedzialność** – proces powinien wywierać wpływ na późniejsze decyzje publiczne. Organ publiczny zlecający organizację *mini-publiki* (np. panelu obywatelskiego) powinien publicznie zobowiązać się do terminowego reagowania na rekomendacje uczestników lub podejmowania działań w związku z nimi. Powinien też monitorować wdrażanie wszystkich przyjętych zaleceń za pomocą regularnych, publicznych sprawozdań z postępu prac;

- **transparentność** – proces deliberacji powinien być ogłoszony publicznie przed jego rozpoczęciem. Harmonogram oraz wszystkie materiały (np. porządki obrad, dokumenty informacyjne, dowody, nagrania audio i wideo osób przedstawiających dowody, sprawozdania uczestników i ich rekomendacje) oraz metodologia losowego wyboru uczestników – powinny być dostępne publicznie w odpowiednim czasie. Należy także ujawnić źródła finansowania *mini-publiki*. Upublicznione powinny być dane na temat wdrażania rekomendacji po zakończeniu prac zgromadzenia oraz materiały zawierające wnioski ewaluacyjne. Aby sprawnie zrealizować te założenie, niezbędne jest uprzednie posiadanie strategii komunikacji z interesariuszami;
- **włączenie** – powinno być osiągnięte głównie poprzez rozważenie, jak zaangażować grupy niedostatecznie reprezentowane i najmniej chętne do uczestnictwa? Jakie narzędzia (np. dieta, zwrot kosztów dojazdu, opieka nad osobą zależną w czasie trwania procesu) wykorzystać, by wspierać ich włączenie?;
- **reprezentatywność** – uczestnicy powinni stanowić „mikrokosmos” ogółu społeczeństwa. Tak rozumianą reprezentację opisową osiąga się poprzez losowy dobór próby, z której następnie dokonuje się reprezentatywnego wyboru uczestników. Metoda ta zakłada, że osoby zostaną wyłonione w oparciu o stratyfikację demograficzną i geograficzną (m.in. płeć, wiek, wykształcenie, miejsce zamieszkania) oraz inne kryteria, wynikające z warunków miejscowych, kontekstu, tematyki itd. Punktem wyjścia jest założenie, że każdy powinien mieć równe szanse na bycie wybranym do uczestnictwa;
- **informacje** – uczestnicy powinni mieć dostęp do szerokiego zakresu dokładnych, istotnych i zróżnicowanych danych, rzetelnego materiału dowodowego i wiedzy specjalistycznej. Powinni mieć możliwość wysłuchania i zadawania pytań ekspertom oraz stronom, biorącym udział w fazie edukacyjnej, w tym obywatelom i interesariuszom reprezentującym określone grupy społeczeństwa;
- **kolektywna deliberacja** – uczestnicy powinni znaleźć wspólną płaszczyznę, która będzie stanowić dogodną przestrzeń dla sformułowania zaleceń dla władz publicznych. Wiąże się to z uważnym i aktywnym słuchaniem, wymaga rozważania i wzięcia pod uwagę wielu zróżnicowanych perspektyw. Zakłada się, że każdy uczestnik ma możliwość wypowiedzieć swoje zdanie. Aby stworzyć taką przestrzeń postuluje się korzystanie zarówno z dyskusji w małych grupach (w tym metod warsztatowych), jak i dyskusji plenarnych oraz wszelkich metod mieszanych. Niebagatelne znaczenie ma w tym procesie także umiejętna facylitacja i wsparcie osób mniej charyzmatycznych, nieśmiałych i mniej pewnych siebie;
- **czas** – deliberacja wymaga zapewnienia odpowiedniego czasu trwania procesu, z uwagi na złożoność wielu rozważanych w jej toku problemów publicznych. Czas ten jest potrzebny, by uczestnicy mogli zdobyć wiedzę, rozważyć argumenty, przedyskutować różne perspektywy i na tej podstawie opracować świadomie zalecenia. Rekomenduje się, by proces trwał określoną liczbę dni (np. dla panelu obywatelskiego są to co najmniej cztery pełne dni, chyba że uzasadnione są krótsze ramy czasowe). Zaleca się też pozostawienie czasu na indywidualną naukę i refleksję pomiędzy spotkaniami;
- **uczciwość** – proces deliberacyjny powinien być prowadzony przez zespół koordynujący, niezależny od organu publicznego, zlecającego organizację *mini-publiki*. Decyzje związane z kwestiami organizacyjnymi powinny należeć do niezależnych koordynatorów, a organy zlecające nie powinny na nie w żaden sposób wpływać. W zależności od kontekstu, zespół koordynujący powinien być nadzorowany przez radę monitorującą, w której zasiadają przedstawiciele różnych środowisk (np. władz publicznych, organizacji pozarządowych, instytucji naukowych);
- **prywatność** – należy szanować prywatności uczestników, chronić ich przed niepożądaną uwagą mediów i nękaniami, jak również chronić ich niezależność przed naciskami ze strony różnych grup interesów. Dyskusje w małych grupach powinny mieć charakter prywatny. Tożsamość uczestników może zostać upubliczniona dopiero po zakończeniu procesu, za zgodą samych uczestników. Wszystkie dane osobowe uczestników powinny być chronione i przetwarzane zgodnie z przepisami prawa i dobrymi praktykami międzynarodowymi, takimi jak np. ogólne rozporządzenie Unii Europejskiej o ochronie danych osobowych (RODO);

- **ewaluacja** – proces powinien być ewaluowany. Przede wszystkim, powinna zostać przeprowadzona anonimowa ewaluacja wśród uczestników. Wewnętrzną ocenę powinien przygotować także zespół koordynujący. Proces deliberatywny powinien być również oceniany pod kątem ostatecznych wyników i wpływu wdrożonych zaleceń.

Dane badawcze pochodzące z procesów deliberatywnych z całego świata wskazują, że jeśli fora deliberatywne są dobrze zaprojektowane, rekomendacje proponowane przez ich uczestników są wyważone i trafne (Curato i in. 2021). Jakość takiego procesu decyzyjnego nie jest wcale niższa niż w przypadku decyzji podejmowanych przez tradycyjnie wybranych przedstawicieli, z których wielu nawet nie bierze osobiście udziału w debatach (np. parlamentarnych), nie zapoznaje się z projektami legislacyjnymi, a niejednokrotnie głośuje „w ciemno” postępując się bezkrytycznie instrukcjami partyjnymi lub głośuje w sposób populistyczny i zupełnie partyzancki (Podgórska-Rykała 2021).

Innowacje deliberacyjne rozwiązują ten problem, stawiając na refleksję, argumentację i świadome podejmowanie decyzji. Deliberacja jest bowiem moderowaną debatą równych sobie obywateli, którzy za pośrednictwem wymiany racjonalnych argumentów szukają najlepszych rozwiązań dla określonych problemów publicznych. Jak podkreślał Habermas (1988: 108) – **„nie działa żadna siła poza tą, która wynika z lepszego argumentu”**. Dlatego narada deliberatywna prowadzona w warunkach pluralizmu wymaga znalezienia takich argumentów, które **będą przekonywujące też dla innych**. Jak wyjaśnia Cohen (1989: 24), „odkrycie, że nie mogę podać żadnych przekonywujących argumentów na rzecz mojej propozycji, może zmienić preferencje, które motywują tę propozycję.”

Biorąc pod uwagę te założenia oraz dowody empiryczne okazuje się, że mini-publiki często podejmują decyzje obejmujące perspektywę długoterminową, w przeciwieństwie do decyzji politycznych umiejscowionych raczej w perspektywie konkretnego cyklu wyborczego – kadencji. Dzieje się tak, gdyż obywatele nie podlegają takim samym szkodliwym pokusom (m.in. korupcja) jak zawodowi, profesjonalni politycy. Nie muszą też zadowolić swojego elektoratu w krótkim czasie, aby zapewnić sobie szansę na zostanie ponownie wybranym (Vlerick 2020).

SAMORZĄDOWE INICJATYWY DELIBERATYWNE JAKO POTENCJALNE KATALIZATORY ZMIAN SYSTEMOWYCH W POLSCE

Uważam, że systemy demokracji lokalnej mają moc generowania większej mocy partycypacji obywateli w życiu publicznym niż struktury polityki krajowej. Wyraża się ona w tworzeniu przestrzeni, w której zmieścić się mogą różne poglądy i stanowiska; która jest otwarta na ich przyjęcie i rozważenie. Polityka lokalna to żywy, ciągle zmieniający się i przekształcający się proces. Jak wskazuje Stoker (2000: 6) „Ten poziom polityczny jest łatwo dostępny, a jego bliskość sprawia, że jest idealną bazą do partycypacji. Stanowi forum do badania wspólnych interesów i wprowadzania obywateli w świat polityki w sposób sprzyjający nauce i rozwojowi osobistemu.” Polityka lokalna stwarza niepowtarzalną szansę do zaangażowania w procesy decyzyjne grup dotychczas wykluczonych i marginalizowanych. Daje możliwość, by nie tylko ich poglądy zostały wzięte pod uwagę, nie tylko by mieli swoich reprezentantów, ale również – by osobiście wzięli udział w podejmowaniu decyzji.

Uważa się, że szczebel lokalny umożliwia też skuteczne połączenie ideałów partycypacji (masowego uczestnictwa) i deliberacji (rozumnej debaty). Wydaje się, że tylko w skali lokalnej laicy mogą być ekspertami – wypowiadać się w kwestiach, które ich samych bezpośrednio dotyczą (Cohen, Sabel 1997); J.S. Mill (1865) nazwał to „mądrością miejsca”. Oczywiście jest wizja bardzo „romantyczna”, ale fakty są takie, że projekty deliberatywne w Polsce są realizowane jedynie na szczeblu samorządowym. To od samorządów zaczyna się nasza krajowa „deliberatywna fala” (OECD 2020). Ale nie tylko dlatego Polska stanowi interesujący przypadek do analizy.

Wydaje się, że sytuacja polityczna nie pozostaje bez związku z kryzysem demokracji. Z powodu rządów prawicowych ugrupowań populistycznych, które odnoszą większe sukcesy polityczne i wyborcze niż podobne partie w innych krajach regionu Polska boryka się z postępującą recentralizacją i stopniowym ograniczaniem uprawnień samorządów (choć nie jest najbardziej spektakularnym przykładem trendu recentralizacyjnego ostatniej dekady – przodują Węgry). Polityka populistyczna dominująca w Polsce nie ma odzwierciedlenia w największych polskich miastach. To właśnie te jednostki samorządowe (silne i wciąż zdecentralizowane) sięgają po innowacje demokratyczne, mające na celu przywrócenie zaufania obywateli do instytucji politycznych. Oczekuje się, że zdecentralizowany samorząd ma szansę na odwrócenie trendu odchodzenia od demokracji, a inicjatywy deliberatywne będą katalizatorami zmian systemowych. Z tej perspektywy we współczesnej Polsce pilnie potrzebna jest aktywizacja polityczna obywateli, którzy posiadają niezbędne umiejętności obywatelskie i doświadczenie w praktykach partycypacyjnych.

Faktem jest, że stosowanie zarządzania deliberatywnego nie jest główną praktyką administracyjną w Polsce. Wręcz przeciwnie, ma ono charakter „wyspiarski” – wciąż istnieje niewiele przypadków, które nadają się do badań. Poza panelami, które omówię pojawiają się oczywiście kolejne inicjatywy, np. Drugi Panel Obywatelski w Łodzi przeprowadzono w okresie marzec-kwiecień 2023[9], a w 2022 roku odbył się Ogólnopolski Panel Obywatelski o Kosztach Energii, którego inicjatorem i organizatorem była jednak nie jednostka samorządowa, a niezależna organizacja pozarządowa – Fundacja Stocznia.[10] Dalej są to jednak „eksperymenty”, a nie standardowe sposoby działania. Dlatego przykłady paneli obywatelskich zrealizowanych już w naszych polskich warunkach są godne uwagi. Z punktu widzenia potencjału wdrożeniowego szczególnie ważne jest to, że są one zakotwiczone w tym samym systemie politycznym, ekonomicznym i społecznym, co pozwala zmniejszyć wpływ kontekstów środowiskowych. Przegląd tych flagowych inicjatyw umożliwi też stworzenie w miarę holistycznego obrazu aktualnego stanu sprawowania rządów deliberatywnych w polskiej polityce. Ścieżka, którą podążają poszczególne miasta dowodzi, że podejście do zarządzania deliberatywnego, choć wciąż znajduje się w fazie eksperymentalnej, szybko i sprawnie się rozwija. Trend ten uważam za obiecujący.

W tym miejscu odniosę się jeszcze do potencjalnej krytyki „homogenizacji” deliberatywnych forów, a więc sięgania po rozwiązania „z półki” („*off-the-shelf*”), które są projektowane na wzór innych – udanych – procesów i pozostawiają niewiele przestrzeni do lokalnych modyfikacji i dostosowywania ich do nowych kontekstów politycznych, w których mają być wykorzystane (Christensen, Grant 2020: 29). Istnieje obawa przed tego rodzaju standaryzacją praktyk zaangażowania społecznego. Ma ona bowiem zarówno swoje dobre, jak i złe strony.

W Polsce, ponieważ praktyka deliberatywnego zarządzania w kształtowaniu polityki lokalnej znajduje się na wczesnym etapie eksperymentalnym, typy deliberatywnych mini-publik (np. panele obywatelskie) są nadal izomorficzne i brakuje im różnorodności. W tym kontekście Polska jest przykładem pewnego rodzaju standaryzacji. Z drugiej strony, innowacje deliberacyjne w Polsce wdrażane są na poziomie zdecentralizowanych jednostek samorządu terytorialnego co daje decydentom ogromną swobodę w ich projektowaniu i stwarza im przestrzeń do eksperymentowania z instytucjonalnymi elementami poszczególnych forów. Każdy kolejny proces był tylko do pewnego stopnia oparty na doświadczeniach poprzedników, miasta wprowadzały systematycznie własne modyfikacje i ulepszenia. Dlatego, choć polski przykład jak na dłoni pokazuje przepływ pewnych teoretycznych implikacji i użytecznych wniosków dla dyfuzji podobnych innowacji w sektorze publicznym, to szczegółowa analiza projektów instytucjonalnych przyjętych w poszczególnych samorządach dowodzi, że były one wystarczająco „szyte na miarę”.

[9] <https://uml.lodz.pl/panel-obywatelski/ii-lodzki-panel-obywatelski/harmonogram-prac-panelu/> (dostęp: 22.06.2023).

[10] Do udziału zaproszono 110 losowo wybranych obywateli i obywaterek z całej Polski, którzy bazując m.in. na raporcie przygotowanym po przeprowadzonym etapie narad lokalnych, opracowali zestaw rekomendacji dla polskich prawodawców. Paneliści szukali odpowiedzi na pytanie: „Jak przeciwdziałać problemowi ubóstwa energetycznego w Polsce?” Źródło: <https://naradaoenergii.pl/> (dostęp: 22.06.2023).

MIGAWKI Z POLSKICH DOŚWIADCZEŃ: CECHY WSPÓLNE ZREALIZOWANYCH PANELI

W tej części opracowania odniosę się do 9 procesów, które zostały zrealizowane na szczeblu samorządowym w Polsce, w okresie 2016-2021. Było to łącznie 9 paneli obywatelskich przeprowadzonych w 7 dużych polskich miastach: w Gdańsku (trzykrotnie: w 2016, 2017 i 2018), Lublinie (2018), Wrocławiu (2020), Krakowie (2021), Łodzi (2020), Warszawie (2020) i Poznaniu (2021). Aktualnie trwają lub są planowane kolejne procesy.

Choć zainteresowanie panelami wzrasta, instytucja ta nie jest uregulowana prawnie. Dlatego ich organizacji dokonuje się na ogół na podstawie przepisów dotyczących konsultacji społecznych. Traktując panel obywatelski jako formę konsultacji społecznych, jego ustawową podstawą prawną był *art. 5a ust. 1-2 ustawy o samorządzie gminnym*, na podstawie którego podjęte zostały uchwały określające zasady i tryb konsultacji.

Formuła ta ma swoje wady i zalety. Brak sztywnych ram (jak w przypadku budżetu partycypacyjnego w polskim wydaniu) pozwala na swobodne podążanie za światowymi trendami, z jednoczesnym uwzględnieniem potrzeb i zasobów danej społeczności. Jednak z drugiej strony, decyzje podejmowane w ramach niewiążących konsultacji społecznych mogą mieć mały wpływ na decydentów i ich ostateczne rozstrzygnięcia (Podgórska-Rykała, 2020). Dlatego też w organizowanych dotąd w Polsce panelach ustalano procentowe progi poparcia (80%) diskutowanych rozwiązań, po przekroczeniu których organy zobowiązywały się je zrealizować. Warto zaznaczyć, że w Polsce wspomniane uzgodnienia podejmowane są z monokratycznym organem wykonawczym miasta – w omawianych przypadkach z prezydentem. Nie zaś z radą miasta, będącą w jednostkach samorządu terytorialnego szczebla podstawowego kolegialnym organem stanowiącym.

Prekursorem polskich paneli obywatelskich jest miasto Gdańsk, którego doświadczenia stanowiły ważny punkt odniesienia dla kolejnych miast organizujących panele. Z perspektywy rozwoju tej innowacji w Polsce szczególnie istotne wydają się początkowe błędy organizacyjne, wynikające z braku doświadczenia i adekwatnych wzorów do naśladowania. Wśród wypracowanych **wniosek ewaluacyjnych** w pierwszym panelu gdańskim (2016) wskazano m.in. zaplanowanie niewystarczającej ilości czasu na swobodne deliberacje uczestników i wypracowanie rekomendacji (Gerwin, Pancewicz, Haas 2016). Zalecono także pomniejsze zmiany organizacyjne, jak np. zwiększenie liczby panelistów rezerwowych (początkowo były to tylko 4 osoby) oraz różnorodności metod pracy zespołowej dla małych grup i w sesji plenarnej. Uznano także, że wybór szczegółowych tematów panelu musi być otwarty i poprzedzony dyskusją w gronie ekspertów. Główną słabością, która ujawniła się przy okazji drugiego gdańskiego panelu (2017) była zbytnia zależność zespołu koordynującego panel od zlecających go władz miasta. Zalecono więc, by przedstawiciele urzędu miasta stanowili w zespole sterującym mniejszość, a kwestie takie jak: układanie programu panelu, dobór ekspertów, wskazywanie interesariuszy, przygotowywanie materiałów edukacyjnych, wybór moderatorów – znajdowały się w gestii podmiotów niezależnych od władz miejskich.

Doświadczenia te były brane pod uwagę w kolejnych panelach, organizowanych w innych polskich miastach. Dzięki takiemu „uczeniu się na błędach” szybko postępowała profesjonalizacja organizacji polskich paneli. Przykładem tego jest otwieranie się paneli na głosy mieszkańców nieuczestniczących bezpośrednio w ich pracach. Choć od początku formalnie stwarzano taką możliwość, korzystało z niej niewiele osób. W zorganizowanych w Gdańsku **otwartych konsultacjach** towarzyszących panelom nie było praktycznie żadnego zainteresowania ze strony mieszkańców. Dlatego kolejne miasta kładły duży nacisk na zaangażowanie mieszkańców w toczący się proces panelowy. Dzięki temu w Warszawie (2020) wpłynęło 88 opinii mieszkańców, we Wrocławiu (2020) – 182, a w Krakowie (2021) aż 420 uwag i propozycji ze strony mieszkańców.

Ewolucja procedur wypracowanych w polskich panelach widoczna była także w innych aspektach. Przede wszystkim, ewoluował formalny sposób organizacji paneli. Pierwszy panel gdański (2016), choć powołany z inicjatywy społecznej, był koordynowany przez zespół związany bezpośrednio z władzami miejskimi. W jego skład weszli urzędnicy, przedstawiciele trzeciego sektora i działacze społeczni. Od 2018 roku (Lublin) powszechnie stosowaną praktyką stało się **zlecenie organizacji paneli obywatelskich organizacjom pozarządowym w trybie otwartego konkursu ofert**. Formuła ta stanowi sztandarowy przykład współpracy międzysektorowej, wpisującej się w przepisy ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Kępa, Podgórska-Rykała 2020). Jednocześnie zapewnia niezależność zespołu koordynującego panel od decydentów, którzy go zlecają. Określone w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie ramy współpracy pozwalają na wypracowanie reguł rozsądnie i skutecznie prowadzonego na szczeblu **samorządowym dialogu obywatelskiego**, a więc rozwiązania instytucjonalnego, którego celem jest uspołecznienie procesów podejmowania decyzji publicznych przez umożliwienie obywatelom, szczególnie za pośrednictwem organizacji pozarządowych, systematycznego wpływu na procesy decyzyjne. Współpraca międzysektorowa w takich ramach stanowi jeden z elementów uzupełniających system demokracji przedstawicielskiej przez mechanizmy demokracji uczestniczącej (Rymsza 2007: 8). Dialog obywatelski jako przestrzeń konfrontacji interesów różnych grup społecznych, stwarza szansę obywatelom i tworzoną przez nich organizacjom pozarządowym na znalezienie się w głównym nurcie decyzyjnym. Jest to jedna z jego podstawowych funkcji, za pomocą której społeczeństwo osiąga potencjał do stania się społeczeństwem obywatelskim (Kępa, Podgórska-Rykała 2020).

Ewolucję przeszedł też **sposób doboru panelistów**. W panelach gdańskich (2016, 2017, 2018) kryteria miały charakter wyłącznie geograficzno-demograficzny, uwzględniały: płeć, wiek, wykształcenie i miejsce zamieszkania. Z czasem zaczęto uzupełniać te kryteria o zmienne związane z **tematyką panelu**. Przykładowo, we wrocławskim panelu (2020) poświęconym transportowi w mieście, przy losowaniu uczestników uwzględniono najczęściej używane przez nich środki transportu (samochód, transport zbiorowy, rower, pieszo lub inny). Podobnie było w Poznaniu (2021), gdzie w ramach panelu klimatycznego dodano pytanie o stosunek do zmian klimatu. Dzięki temu zwiększono reprezentatywność uczestników, różnorodność ich perspektyw, wiedzy i doświadczenia.

Zmianie uległ też **czas trwania** paneli; systematycznie (i w miarę możliwości finansowych) jest on zwiększany. Pierwsze panele zaplanowane były na 3 spotkania, ale szybko okazało się, że nie jest możliwe by w tak krótkim czasie wysłuchać ekspertów, przeprowadzić swobodną dyskusję i przygotować rekomendacje. Kolejne panele zaplanowane zostały na większą liczbę spotkań i dni. Spotkania o charakterze edukacyjnym i deliberacyjnym uzupełniono o spotkania wprowadzające – organizacyjne i integracyjne (Wrocław 2020), oraz o spotkania poświęcone wypracowaniu rekomendacji i spotkania podsumowujące, podczas których przygotowywano rekomendacje dla władz miasta (Poznań 2021).

Jeśli chodzi o **cechy wspólne polskich paneli obywatelskich**, to wszystkie one zostały zorganizowane w dużych miastach. Koszt organizacji poszczególnych przedsięwzięć różnił się, ale nieznacznie. W Poznaniu, Wrocławiu i Lublinie **koszty** wyniosły ok. 200 tys. złotych, podobnie w Warszawie (180 tys. zł.). Mniej kosztowne były panele zorganizowane w Łodzi (150 tys. zł.) i w Gdańsku (120 tys. zł.). We wszystkich przypadkach paneliści otrzymali symboliczne wynagrodzenie za swoją pracę (**dietę**). Wyniosła ona przykładowo 600 zł. w Gdańsku, 500 zł. w Poznaniu, 400 zł. w Warszawie.

Bardzo podobnie przeprowadzono także **losowanie panelistów**. Zasadniczo wykorzystywano jedną z dwóch metod – metodę losowania konkretnych osób (Gdańsk, Lublin), bądź metodę losowania gospodarstwa domowego (Wrocław, Warszawa, Poznań). Losowania prowadzono w dwóch turach. Osoby lub gospodarstwa domowe, które otrzymały zaproszenia w pierwszej turze, mogły zarejestrować się i tym samym wyrazić zainteresowanie wzięciem udziału w drugim losowaniu.

Dla przykładu, w Gdańsku (2016) przyjęto zasadę, że rozestanych zostanie 120 zaproszeń przypadających na jednego panelistę. Wystano więc 8.696 listów, a zgłosiło się 896 osób. Wytoniono 63 panelistów i 4 osoby rezerwowe. W kolejnym gdańskim panelu (2017) zaproszono do udziału 9.042 losowo wybranych osób, z których chęć potwierdziło 899 osób. Wybrano 56 panelistów i 8 osób rezerwowych. We Wrocławiu (2020) zaplanowano skład panelu na 75 osób i 10 osób rezerwowych. Wystano 20.000 zaproszeń, a do udziału zgłosiło się 825 chętnych mieszkańców. W kolejnych miastach usprawniano procesy losowania, starając się nie powielać błędów popełnionych wcześniej. Do udziału w polskich panelach zaproszone zostały osoby pełnoletnie, które miały ukończone 18 lat, wyjątek stanowiła Łódź i Warszawa, gdzie dopuszczono udział osób, które ukończyły 15 lat (Podgórska-Rykała 2022).

Aby zapewnić wpływ panelu obywatelskiego na decyzje publiczne, kiedy – jak wskazano – jest on jedynie formą niewiążących konsultacji społecznych, w organizowanych dotąd w Polsce panelach przyjęto progi procentowe wymagane dla konkretnych rekomendacji, by organy władzy publicznej przyjęły je do realizacji. W Polsce zasadniczo próg ten ustalono na poziomie 80% poparcia panelistów dla danej rekomendacji. Prog ten, jak i formuła „zobowiązania się” są jednak tylko umowne. Jak kruche i niewiążące są tego rodzaju umowy dowodzą wnioski z **monitoringu wdrażania konkretnych rekomendacji** w omawianych miastach. Okazuje się, że wiele z zatwierdzonych rekomendacji albo umyślnie nie jest w ogóle wdrażanych, albo utknęły w miejscu (schowano je do szuflady i czekają na lepsze czasy). W tym miejscu pominię jednak ten wątek, który w badaniach nad wdrażaniem rekomendacji z procesów deliberatywnych nazywany jest dość obrazowo „*cherry picking*” (Font, Smith, Galais, Alarcon 2018), a więc wybieraniem wiśni. Gdy decydenci mają przed sobą zbiór rekomendacji na ogół zaczynają od wdrażania tych najbardziej „po linii politycznej”, wybierając je spośród innych i skupiając się na nich w pierwszej kolejności. Tak jak, gdy mamy przed sobą miskę z wiśniami, sięgamy po te najlepsze, a niedojrzałe lub zepsute zostają na dnie. W debacie publicznej postawa ta wiąże się z błędem logicznym (czasami nazywanym błędem niekompletnych dowodów), charakteryzującym się postawą jednostki polegającą na ignorowaniu wszystkich dowodów, które mogłyby obalić jej tezę i podkreślaniu tylko tych argumentów, które działają na jej korzyść. Błąd ten może być realizowany zarówno dobrowolnie, jak i nieświadomie (najbardziej uderzającym przykładem jest psychologiczne zjawisko efektu potwierdzenia), a także jest często używany przez tych, którzy próbują przekonać słuchaczy do zaakceptowania ich stanowiska, przedstawiając dowody wybrane na ich korzyść przez celowe ignorowanie wszystkich możliwych kontrargumentów. Z taką postawą mamy do czynienia w przypadku wielu procesów partycypacyjnych, również deliberatywnych. Niestety.

CECHY PROJEKTU: PRZYKŁAD Z POZNANIA (2021)

Na łamach tego krótkiego opracowania nie mam miejsca na detaliczne omówienie wszystkich procesów zrealizowanych przez polskie miastach, skupię się więc tylko na jednym z ostatnich. Jest on bliski ideałowi zdefiniowanemu przez OECD (2020) i może stanowić ważny punkt odniesienia dla przyszłych polskich paneli. Został zorganizowany w Poznaniu w 2021 r., a poświęcony był **przeciwdziałaniu oraz adaptacji do zmian klimatu i kryzysu klimatycznego**. Zidentyfikowano dwa tematy szczegółowe: kwestię adaptacji lasów i terenów zielonych w Poznaniu do zmian klimatu oraz kwestię rezygnacji ze ocieplania węglem poznańskich gospodarstw domowych.

Poznański Panel Obywatelski został zorganizowany jako konsultacje społeczne oraz zlecony w trybie otwartego konkursu ofert. W tym trybie fundamentalne znaczenie ma dokładne scharakteryzowanie zadania, które ma być powierzone organizacji pozarządowej do zrealizowania. Jest to o tyle istotne, że panel obywatelski nie stanowi narzędzia wystandaryzowanego i zinstytucjonalizowanego, które łatwo można replikować w dowolnym miejscu i czasie. Od tego, jak dokładnie i profesjonalnie organy zlecające organizację panelu opiszą to w wytycznych zależy późniejsza jakość całego przedsięwzięcia.

Dlatego w Poznaniu, w **opisie konkursu** szczegółowo przedstawiono wymogi wobec potencjalnych organizatorów, w tym m.in.: opracowanie Regulaminu panelu obywatelskiego oraz szczegółowe przedstawienie tematów panelu i harmonogramu jego realizacji, jak też zasad i procedur wyboru panelistów, trybu i czasu pracy panelistów, sposobu przygotowania finalnych rekomendacji i głosowania nad nimi. Oczekiwano także przedstawienia zasad udziału ekspertów oraz interesariuszy. Zastrzeżono, że regulamin musi uwzględniać organizację i przeprowadzenie panelu w formie bezpośrednich spotkań, oraz umożliwiać uczestnikom udziału w spotkaniach online. Przyszli organizatorzy mieli też zaplanować i prowadzić kampanię informacyjno-promocyjną dla mieszkańców Poznania, oraz komunikować się z osobami zainteresowanymi pracami panelu (m.in. poprzez media społecznościowe). Urząd Miasta podkreślił także znaczenie zrównoważonego rozwoju, obligując oferentów do przygotowania ulotek, plakatów i zaproszeń z wykorzystaniem materiałów objętych certyfikatem FSC lub innymi certyfikatami o pochodzeniu materiałów ze zrównoważonej produkcji. Zastrzeżono też, że przy wykonywaniu zadania publicznego oferent będzie zobowiązany do wyeliminowania przedmiotów wykonanych z poliolefinowych tworzyw sztucznych, w szczególności zastawy stołowej, patyczków, słomek i pojemników na żywność, toreb, siatek i reklamówek oraz zastąpienie ich produktami ulegającymi kompostowaniu lub biodegradacji; podawania napojów w butelkach zwrotnych lub w opakowaniach wielokrotnego użytku; podawania do spożycia wody z kranu gdy spełnia prawne normy dotyczące jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi; wykorzystywania materiałów z recyklingu lub podlegających recyklingowi.

Organizatorzy zostali zobowiązani do **rekrutacji panelistów** spośród osób, które zgłosiły chęć udziału w pracach panelu po wstępnym losowaniu (przeprowadzonym przez Urząd Miasta Poznania) w sposób zapewniający transparentność, reprezentatywność geo-demograficzną (płeć, wiek, wykształcenie, dzielnica) i uwzględniający czynniki istotne z punktu widzenia tematyki panelu (stosunek do zmian klimatu).

Ustalono także, że panel ma:

- zaangażować nie mniej niż 65 panelistów i nie mniej niż 10 panelistów rezerwowych, ale nie więcej niż 150 osób (włącznie z ekspertami i przedstawicielami interesariuszy),
- trwać nie mniej niż 25 godzin,
- zapewniać możliwości udziału online,
- angażować zapewnionych przez oferenta facylitatorów i ekspertów oraz włączyć interesariuszy,
- być odpłatny dla uczestników (diety w wysokości nie mniejszej niż 500 zł netto na osobę).

Zobowiązano oferentów do opracowania i przekazania Urzędowi Miasta Poznania **końcowego raportu oraz nagrania przebiegu panelu**. Ponadto po zakończeniu panelu oferent miał obowiązek zorganizować we współpracy z urzędem miejskim spotkanie podsumowujące, na którym przedstawiciele panelistów przedstawią rekomendacje prezydentowi miasta oraz przedstawicielom rady miasta. Rolą tak wyśrubowanych wymogów było zachowanie wysokiej jakości procesu panelowego, w tym jego reprezentatywności, deliberatywności i niezależności.

Pierwszą pulę panelistów wybrano **metodą „lokalową”**. Do udziału w panelu mogła zgłosić się każda osoba zamieszkująca w wylosowanym gospodarstwie domowym. Wylosowanych zostało 19.962 adresów, z których chęć udziału w panelu potwierdziło 1.009 osób (ok. 5%). Następnie wyłoniono 6 potencjalnych składów panelu. Za kluczowe kryteria reprezentatywności (odzwierciedlone w 100%) uznano płeć i wiek. Do każdego składu wylosowano również reprezentatywną grupę rezerwową (10 osób). Ostateczny wybór składu panelu dokonany został przez rzut kostką i był transmitowany na żywo w Internecie. W taki sposób wybrano grono 65 panelistów podstawowych i 10 rezerwowych. Z udziału w panelu wykluczono osoby zajmujące stanowiska kierownicze w Urzędzie Miasta Poznania oraz w jednostkach organizacyjnych i w spółkach miejskich, radnych miejskich i osiedlowych, postów oraz osoby wchodzące w skład Rządu RP, członków, pracowników i przedstawicieli Stron panelu, oraz osoby wchodzące w skład Zespołu Koordynującego oraz Zespołu Monitorującego, jak też ekspertów, obserwatorów oraz facylitatorów.

Organizatorzy panelu zadbali o **transparentność jego prac**. Posiedzenia były transmitowane na żywo, a ich nagrania dostępne na kanale YouTube. Transmitowano także losowanie, spotkania edukacyjne, spotkanie podsumowujące z udziałem prezydenta miasta oraz spotkanie dotyczące wdrażania rekomendacji. Zamknięty charakter miały jedynie spotkania deliberacyjne: uczestniczyli w nich wyłącznie paneliści oraz zespół facylitatorski. Do transmisji z tych spotkań dostęp mieli tylko wyznaczeni obserwatorzy. Materiały dotyczące obrad panelu umieszczono na dedykowanej stronie internetowej oraz w mediach społecznościowych (Facebook). Uczestnikom panelu zapewniono optymalne warunki do deliberacji, które toczyły się zarówno w małych podgrupach, jak i na forum całej grupy. Umożliwiono także panelistom wydłużenie czasu spotkań oraz zwiększanie ich liczby.

Ponadto, zagwarantowano **niezależność zespołu koordynującego od władz miasta**. Zadbano także o możliwość konsultacji uczestników panelu z dodatkowymi ekspertami, tak by żadna z potencjalnie ważnych perspektyw nie została pominięta lub zbagatelizowana. Z tego samego powodu przyjęto zasadę włączenia w prace panelu wszystkich interesariuszy. Każda organizacja, grupa nieformalna czy instytucja, której zakres działania dotyczył tematyki panelu, miała prawo do przedstawienia swojej opinii. W ten sposób do prac panelu włączono: Polskie Forum Klimatyczne, Młodzieżowy Strajk Klimatyczny Poznań, Planetarianki i Planetarianie, Extinction Rebellion Poznań, Prawo do Przyrody Poznań, Stowarzyszenie Morasko XXI, Centrum Promocji Ekorozwoju, Okręg Poznań Lewica Razem, Kolektyw Kąpielisko, Klub Przyrodników Koło Poznańskie, Koalicja ZaZieleń Poznań, Urząd Miasta Poznania oraz niektóre miejskie jednostki organizacyjne. Zespół koordynujący panel jedynie identyfikował interesariuszy – nie przeprowadzał ich selekcji. Nadzór nad procedurą sprawował **Zespół Monitorujący**, do którego weszły osoby reprezentujące urząd miasta oraz każdy z klubów radnych Rady Miasta Poznania, 4 wykładowców akademickich z obszaru nauk społecznych, jak też 8 osób reprezentujących organizacje pozarządowe lub grupy nieformalne. Zespół ten m.in. monitorował zgodność przebiegu panelu z przyjętymi zasadami i harmonogramem, przyjmowanie i rozpatrywanie zarzutów o naruszenie standardów lub innych postanowień regulaminu, mógł prowadzić arbitraż w przypadku wystąpienia kwestii spornych, czuwał nad procesem losowego doboru panelistów oraz wyznaczał obserwatorów do udziału w spotkaniach panelu podczas jego części zamkniętej. Wszystkie zainteresowane organizacje i instytucje zostały dopuszczone do udziału. Dopuszczono także udział mieszkańców Poznania – w drodze przekazywania rekomendacji, uwag lub sugestii.

Poznański Panel Obywatelski przyjął łącznie **77 rekomendacji**. Tak jak w przypadku pozostałych polskich paneli obywatelskich przyjęto zasadę, iż przyjęte przez panel i później wdrażane będą rekomendacje, dla których poparcie wyniosło ponad 80% (a siła poparcia, liczona jako średnia arytmetyczna punktów dla każdej propozycji wynosiła co najmniej 1,75). Paneliści głosowali przez Internet, trwało to kilka dni. Przy każdej propozycji mogli zaznaczyć swoje stanowisko, wybierając jedną z siedmiu opcji (od „Zdecydowanie się zgadzam”, aż do „Zdecydowanie się nie zgadzam”). Wyniki ustalono sumując punkty, które przyznano trzem opcjom: zdecydowanie się zgadzam – 3 punkty, zgadzam się – 2 punkty, zgadzam się, choć mam pewne wątpliwości – 1 punkt. Wystarczające poparcie w temacie dotyczącym adaptacji lasów i terenów zieleni do zmieniającego się klimatu uzyskało 46 propozycji, a w temacie związanym z odchodzeniem od węgla 31 propozycji (łącznie z przyjętą wcześniej rekomendacją główną). Po podjęciu decyzji o odejściu od spalania węgla w gospodarstwach domowych, panel mógł wskazać jak to zrobić i tym samym powstały kolejne rekomendacje dotyczące tej kwestii.

Spośród przyjętych rekomendacji, trzy otrzymały 100% poparcie. Pierwsza z nich dotyczyła tego, aby w nowym Studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego miasta wyznaczyć miejsca, w których konieczne jest przeprowadzenie nasadzeń lub odtworzenie zieleni. Druga postulowała zwiększenie w mieście ilości pnączy (pochłaniających pyły, zmniejszających hałas i temperaturę otoczenia) w miejscach, w których nie ma możliwości sadzenia drzew lub krzewów. Wskazano, że pnączami trzeba obsadzić ekrany dźwiękochłonne znajdujące się w obrębie miasta.

Trzecia przyjęta przez wszystkich panelistów rekomendacja dotyczyła natomiast tego, by każdorazowo analizować szczegółowe nakłady inwestycyjne głębokiej termomodernizacji. Co ciekawe, przyjęto też rekomendację zobowiązującą aktualnego Prezydenta Poznania, by na 3 miesiące przed wyborami złożył pisemny raport z wykonania zaleceń panelu (poparcie – 84,2%; sifa – 1,91).

Rekomendacje przyjęto w maju 2021. W październiku 2021 Prezydent Miasta spotkał się z panelistami by złożyć pierwsze sprawozdanie z wykonania rekomendacji oraz zapoznać ich z zastrzeżeniami, które pojawiły się w toku pracy urzędników. W sprawozdaniu wskazano m.in. koszty i termin realizacji danej rekomendacji oraz jednostkę miasta odpowiedzialną za projekt. Zamieszczono też komentarz merytoryczny, wyjaśniający, dlaczego do niektórych rekomendacji są zastrzeżenia. Okazało się bowiem, że realizowanych jest aktualnie 11 rekomendacji, a możliwych do realizacji jest kolejne 30. Do pozostałych rekomendacji merytoryczne komórki organizacyjne urzędu miasta zgłosiły zastrzeżenia. Wśród najczęstszych zastrzeżeń wskazywano m.in. inne przeznaczenie konkretnych gruntów w obowiązujących już miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, zróżnicowaną strukturę własnościową terenów, przygotowane już wcześniej całościowe koncepcje zagospodarowania konkretnych terenów, konieczność zabezpieczenia dodatkowych źródeł finansowania bądź obowiązujące przepisy prawa, uniemożliwiające wdrożenie niektórych rekomendacji.

Panel obywatelski zorganizowany w Poznaniu można uznać za dobry przykład tego rodzaju przedsięwzięcia. Jego sukces jest jednak bezpośrednio związany z wcześniejszymi doświadczeniami innych polskich miast, które uczyły się na błędach swoich poprzedników.

ZAKOŃCZENIE

Choć różne formuły *mini-publik*, w tym panele obywatelskie są często wykorzystywane m.in. w Wielkiej Brytanii, Kanadzie, Australii czy ostatnio też w Polsce, nie stały się dotąd stałą częścią głównego nurtu politycznego zaangażowania. Początkowy entuzjazm decydentów został stłumiony przez dość spore społeczne zainteresowanie tą metodą, przekładające się na rosnące zapotrzebowanie na tego rodzaju przedsięwzięcia. Szczególnie działacze organizacji pozarządowych zaczęli lobbować za częstszą organizacją paneli obywatelskich. Okazało się jednak, że ich koszty, szczególnie finansowe, ale również organizacyjne, są zbyt wysokie, by w aktualnych warunkach panele stały się nieodłączną częścią procesów decyzyjnych – tak na szczeblach samorządowych, jak i regionalnych oraz krajowych. Jak przekonują badacze demokracji deliberatywnej, gdyby jednak panele obywatelskie na stałe weszły w kanon procedur demokratycznych, ich koszty znacznie by spadły, jako że systematyczne stosowanie metody przetożyłoby się na oszczędność związaną z ekonomią skali (Parkinson, Mansbridge 2012). Jestem przekonana, że **standaryzacja wiedzy o procesach i dobre praktyki w zakresie wykorzystania posiadanych zasobów pozwoli na minimalizację ogólnych nakładów.**

Pamiętać należy jednak, że omawiane narzędzia stanowią części holistycznego układu instytucjonalnego kraju, który jako system powinien spełniać warunek uspołecznienia procesów decyzyjnych, a w przypadku pojedynczych instytucji tego systemu można jedynie pytać o to, czy i jak przyczyniają się one do realizacji przez system owego zadania. Przejście od konkurencji i kontroli do współpracy i partycypacji odbywa się ewolucyjnie i dotyczy również warstwy aksjologicznej, choć znajduje swój wyraz w przeobrażaniu struktur administracyjnych. Nawet zwolennicy *mini-publik* na ogół sceptycznie odnoszą się do idei czynienia ich osią polityki demokratycznej (Hibbing, Theiss-Morse 2002). Panuje powszechna zgoda, że nie powinny one zastępować, a jedynie uzupełniać demokrację reprezentacyjną (Jacquet 2019; Mansbridge i in. 2012).

Z uwagi na swoją specyfikę, panele mogą **budować mosty** pomiędzy obywatelami, ekspertami i decydentami – formułując zalecenia oparte na kolektywnych rozważaniach reprezentatywnej grupy społeczeństwa oraz czerpiąc z różnorodnych poglądów, wiedzy i doświadczeń. Mają więc „**ograniczony zakres, ale znaczącą rolę do odegrania w demokracji przedstawicielskiej.**” (Brown 2006: 221).

Na koniec chciałyby serdecznie polecić nową książkę znakomitych badaczy z całego świata, pierwszą w całości poświęconą panelom obywatelskim:

Reuchamps M., Vrydagh J., Welp Y. (eds.), De Gruyter Handbook of Citizens' Assemblies, Berlin, Boston: De Gruyter, 2023.

Książka ukazała się nakładem wydawnictwa De Gruyter i można ją bezpłatnie pobrać ze strony: <https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/9783110758269/html>

Bibliografia

- Boulianne S., Mini-publics and public opinion: Two survey-based experiments, *Political Studies*, 2018, 66(1).
- Brown M.B., Citizen Panels and the Concept of Representation, *The Journal of Political Philosophy*, vol. 14, No. 2, Oxford 2006.
- Cohen, J., Sabel, C., Directly-deliberative polyarchy. *European Law Journal*, 1997, 3, 313-342. doi:10.1111/1468-0386.00034.
- Curato N., Chalaye, P., Conway Lamb, W., De Pryck, K., Elstub, S., Morán, A., Oppold, D., Romero, J., Ross, M., Sanchez, E., Sari, N., Stasiak, D., Tilikete, S., Veloso, L., von Schneidmesser, D., & Werner, H., *Global Assembly on the Climate and Ecological Crisis Evaluation Report, 2023*, University of Canberra.
- Curato N., Farrell D.M., Geissel B., Grönlund K., Mockler P., Pilet J-B., Renvick A., Rose J., Setälä M., Suiter J., *Deliberative mini-publics. Core Design Features*, Bristol University Press, Bristol 2021.
- Dalton, Russell J. 2004. *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*. Oxford University Press.
- Escobar O., Elstub S., *Forms of Mini-publics: An introduction to deliberative innovations in democratic practice*, Research and Development Note, Sydney: newDemocracy, 8 May 2017.
- Farrell D.M., Suiter J., *Reimagining Democracy: Lessons in Deliberative Democracy from the Irish Front Line*, Cornell University Press, Ithaca and London 2019.
- Font J., Smith, G., Galais, C., & Alarcon, P., Cherry-picking participation: Explaining the fate of proposals from participatory processes. *European Journal of Political Research*, 2018, 57(3). <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12248>
- Fournier P., van der Kolk H., Carty R.K., Blais A., Rose J., *When Citizens Decide: Lessons from Citizen Assemblies on Electoral Reform*, Oxford University Press, Oxford 2011.
- Fung A., *Survey Article: Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and Their Consequences*. *Journal of Political Philosophy*, 2003, 11: 338-367. <https://doi-org.eui.idm.oclc.org/10.1111/1467-9760.00181>
- Gerwin M., Pancewicz Ł., Haas M., *Raport podsumowujący panel*, Gdańsk 2016.
- Gerwin M., *Panele obywatelskie. Przewodnik po demokracji, która działa*, Kraków 2018.
- Grönlund K., Bächtiger A., Setälä M. (eds.), *Deliberative mini-publics: Involving citizens in the democratic process*, ECPR Press, Colchester 2014.
- Hibbing J.R., Theiss-Morse E., *Stealth democracy: Americans' beliefs about how government should work*, Cambridge University Press, Cambridge 2002.
- <https://eko.um.warszawa.pl/panel-klimatyczny> (dostęp: 22.06.2023).
- <https://jpp.expert.krakowski-panel-klimatyczny> (dostęp: 22.06.2023).
- <https://lublin.eu/mieszkanicy/partycypacja/panel-obywatelski> (dostęp: 22.06.2023).
- <https://uml.lodz.pl/panel-obywatelski> (dostęp: 22.06.2023).
- <https://uml.lodz.pl/panel-obywatelski/ii-lodzki-panel-obywatelski/harmonogram-prac-panelu/> (dostęp: 22.06.2023).
- <https://www.gdansk.pl/panel-obywatelski> (dostęp: 22.06.2023).
- <https://www.poznan.pl/panelobywatelski> (dostęp: 22.06.2023).
- <https://www.wroclaw.pl/rozmawia/panel-obywatelski> (dostęp: 22.06.2023).
- *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*, OECD Publishing, 2020.
- Jacquet V., The role and the future of deliberative mini-publics: a citizen perspective, *Political Studies*, 2019, 67, p. 639-657.
- Jäske M., Participatory innovations and maxi-publics: The influence of participation possibilities on perceived legitimacy at the local level in Finland, *European Journal of Political Research*, 2019, 58(2).
- Kępa M., Podgórska-Rykała J., *Współpraca międzysektorowa jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi*, Libron, Kraków 2020.
- Körösenyi A., Illés G., Gyulai A., *The Orbán Regime. Plebiscitary Leader Democracy in the Making*, Routledge/Taylor & Francis Group, London; New York 2020.
- Landwehr, C., Saalfeld, T., & Schäfer, A. (red.), *Contested Representation: Challenges, Shortcomings and Reforms (SSRC Anxieties of Democracy)*. Cambridge 2022, Cambridge University Press. doi:10.1017/9781009267694
- Levi M., Stoker L., *Political Trust and Trustworthiness*. *Annual Review of Political Science*, 2000, 3: 475-507.
- Levitsky S., Ziblatt D., *How democracies die: what history reveals us about our future*, Viking, Londyn 2018.
- Mansbridge J., Bohman, J., Chambers, S., Christiano, T., Fung, A., Parkinson, J., Warren, M. E., *A systemic approach to deliberative democracy [w:] J. Parkinson, J. Mansbridge (red.), Deliberative systems: Deliberative democracy at the large scale*, Cambridge University Press, Cambridge 2012.
- Mill J.S., *Considerations on representative government*, Cambridge University Press, Cambridge 2010. Series: Cambridge Social Sciences eBooks, DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511783128>.
- Newton K., Geissel B. (eds), *Evaluating Democratic Innovations: Curing the Democratic Malaise?* Routledge, Abingdon, Oxon 2012.
- Niemeyer, S., Veri, F., Dryzek, J., & Bächtiger, A., *How Deliberation Happens: Enabling Deliberative Reason*. *American Political Science Review*, 2023, s. 1-18. doi:10.1017/S0003055423000023
- Norris P., *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*, Cambridge University Press, Cambridge 2011.
- Parkinson J., Mansbridge J. (red.), *Deliberative systems: Deliberative democracy at the large scale*, Cambridge University Press, Cambridge 2012.
- Podgórska-Rykała J., *Deliberativní inovace v přeshraniční, regionální veřejné politice jako prvek konceptu good governance při nebezpečí pasti středního příjmu, [w:] Vomlela L., Riedel R. a kolektiv autorů: Slezsko A Problematika Pasti Středního Příjmu České a Polské Regionální Perspektivy*. *Fakulta veřejných politik v Opavě, Slezská univerzita v Opavě*, 2021.

- Podgórska-Rykała J., Panele obywatelskie jako metoda deliberacji decyzyjnej, C.H. Beck, Warszawa 2020.
- Podgórska-Rykała J., Random Selection of Participants in Deliberative Mini-Public on the Example of Citizen's Assembly. Selected Issue [w:] Deliberation in the Public Policies Planning Process. Experiences and Future Challenges, J. Podgórska-Rykała, J. Sroka (red.), Libron, Kraków 2022.
- Pow J., Mini-Publics and the Wider Public: The Perceived Legitimacy of Randomly Selecting Citizen Representatives, Journal of Representative Democracy, Published online: 10 February 2021.
- Reuchamps M., Suiter J. (red.), Constitutional Deliberative Democracy in Europe, ECPR Press, Colchester 2006.
- Reuchamps, Min, Vrydagh, Julien and Welp, Yanina. De Gruyter Handbook of Citizens' Assemblies, Berlin, Boston: De Gruyter, 2023. <https://doi-org.eui.idm.oclc.org/10.1515/9783110758269>
- Rymśa M., O polityce państwa wobec trzeciego sektora i instytucjonalizacji dialogu obywatelskiego, [w:] M. Rymśa (red.), Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka państwa, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.
- Smith G., Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation, Theories of Institutional Design, Cambridge University Press, Cambridge 2009.
- Stroker G., Participation of citizens in local public life. Report by the Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), Council of Europe Publishing, Strasbourg 2000.
- Suiter J., Farrell D.M., Harris C., The Irish Constitutional Convention: A case of 'high legitimacy'? [w:] Constitutional deliberative democracy in Europe, M. Reuchamps, J. Suiter (red.), ECPR Press, Colchester, Essex 2016.
- Tyler T.R., Psychological perspectives on legitimacy and legitimation, Annual Review of Psychology, 2006, 57.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie
- Vlerick M., Towards Global Cooperation: The Case for a Deliberative Global Citizens' Assembly, Global Policy, 2020.
- Warren M., Pearce H., (red.), Designing deliberative democracy: The British Columbia citizens' assembly, Cambridge 2008, Cambridge University Press.
- Warren M.E., Governance-driven democratization, Critical Policy Studies, 3:1, 3-13, 2009.

O AUTORZE

dr Joanna Podgórska-Rykała - Ekspertka i współpracowniczka Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej. Stypendystka Jean Monnet Fellowship w Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute we Florencji (2022/2023) i od 2018 roku adiunkt w Instytucie Prawa, Ekonomii i Administracji Uniwersytetu Pedagogicznego im. KEN w Krakowie. Politolożka, prawniczka i administratywistka. Doktor nauk społecznych w dyscyplinie nauki o polityce (2016). Wielokrotnie nagradzana za osiągnięcia naukowe i organizacyjne, w tym stypendium Ministra Edukacji i Nauki dla wybitnych młodych naukowców (2022-2025). Wykładała na uczelniach europejskich, m.in. we Włoszech, w Czechach i na Słowacji. Jest autorką i redaktorką ponad 120 publikacji, w tym monografii, komentarzy do ustaw i artykułów naukowych, a także ekspertyz, raportów z badań i artykułów dziennikarskich. Interesuje się demokracją deliberatywną, polityką publiczną i samorządem terytorialnym.

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.

.....

Warszawa, październik 2023

www.frdl.org.pl

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego
ul. Żurawia 43, 00-680 Warszawa