

KAMIL BRZEZIŃSKI ▶▶

Uniwersytet Łódzki

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-2015-1295>

Panel obywatelski w perspektywie uczestników i uczestniczek

Panel obywatelski w perspektywie uczestników i uczestniczek

Abstrakt

Panel obywatelski to stosunkowo nowa forma demokracji, polegająca na wypracowaniu przemyślanego zbioru rekomendacji poprzedzonego szczegółowym przeanalizowaniem danego problemu. Formułowane sugestie uzgadniane są przez reprezentatywną grupę mieszkańców, a proces ten poprzedzony jest fazą edukacji, mającą na celu przekazanie uczestnikom rzetelnej wiedzy dotyczącej przedmiotu panelu. Właściwości te sprawiają, że ten mechanizm współdecydowania zyskuje coraz większą popularność, w tym także w Polsce. Panele obywatelskie zostały zrealizowane w większości polskich dużych miast. Nie ulega jednak wątpliwości, że dla organizatorów, a także dla uczestników oraz społeczności miejskich jest to coś nowego. W związku z powyższym ważne wydaje się prowadzenie pogłębionych badań dotyczących realizacji paneli w polskich warunkach. W tym kontekście celem artykułu jest przedstawienie rezultatów badania dotyczącego II Łódzkiego Panelu Obywatelskiego. Uzyskane wyniki dowodzą, że panel obywatelski jest pozytywnie ocenianym narzędziem przez osoby biorące w nim udział. Uczestnicy łódzkiego panelu w szczególności zwracali uwagę na jego walory edukacyjne i społeczno-towarzyskie, natomiast w nieco mniejszym stopniu na aspekt polityczny tj. możliwość wpływania na miasto, czyli podstawową funkcję panelu.

Słowa kluczowe: demokracja, partycypacja, deliberacja, panel obywatelski

Citizen assembly in the perspective of participants and attendees

Abstract

The citizens' assembly is a relatively new form of democracy, consisting of developing a thoughtful set of recommendations preceded by a detailed analysis of a given issue. The suggestions formulated are agreed upon by a representative group of residents and this process is preceded by an education phase that aims to provide participants with reliable knowledge regarding the subject of the panel. These characteristics make this co-decision mechanism increasingly popular, including in Poland. Citizens' assemblies have been implemented in most major Polish cities. However, there is no doubt that for organizers, as well as for participants and urban communities, this is something new. Therefore, it seems important to conduct in-depth research on the implementation of panels in Polish conditions. In this context, the aim of the article is to present the results of a study on the II Łódź Citizens' Assembly. The obtained results show that the citizens' assembly is positively evaluated by those participating in it. Participants of the Łódź panel particularly emphasized its educational and social merits, while somewhat less so the political aspect, that is the opportunity to influence the city, which is the primary function of the panel.

Keywords: democracy, participation, deliberation, citizens' assembly

Wstęp

W Polsce w ostatnich kilkunastu latach obserwujemy znaczący wzrost popularności zróżnicowanych innowacji demokratycznych (ID) – technik, narzędzi i instrumentów partycypacyjnych, których celem jest włączanie mieszkańców w procesy decyzyjne na poziomie samorządowym (zob. Smith, 2009; Elstob, Escobar, 2019). Jedną z pierwszych takich innowacji były budżety obywatelskie (BO), które szybko zyskały na popularności. W 2011 roku w Sopocie zrealizowano pierwszą tego typu inicjatywę (Kębłowski, 2013), natomiast obecnie BO realizowane są niemalże w połowie polskich miast¹ (zob. Martela, Janik, Bubak, 2022; Martela, Janik, Mróz, 2023). Z kolei w ostatnich latach znacznym zainteresowaniem, zwłaszcza w dużych

¹ Choć od 2018 roku miasta na prawach powiatu mają ustawowy obowiązek realizacji budżetu obywatelskiego (zob. Dz.U. 2018 poz. 130.), to jednak warto odnotować, że miast tych jest jedynie 66, natomiast w roku 2021 budżet obywatelski zorganizowano w ok. 42% polskich miast powyżej 5 tys. (Martela, Janik, Bubak, 2022), a w 2022 roku w 43,5% miast

ośrodkach miejskich, zaczęła cieszyć się nowa praktyka w postaci paneli obywatelskich (PO). PO jest innowacyjną formą demokracji, która pozwala reprezentatywnej grupie mieszkańców na wypracowanie świadomych i przemyślanych decyzji poprzedzonych szczegółowym przeanalizowaniem danego problemu oraz omówieniem możliwych rozwiązań (zob. Gerwin, 2018). Ta nowa formuła włączania mieszkańców w procesy współdecydowania, mimo skomplikowania proceduralnego i organizacyjnego, zrealizowana została w wielu dużych polskich miastach m.in.: Gdańsku, Lublinie, Łodzi, Poznaniu i Wrocławiu. Mimo zwiększającej się liczby realizowanych paneli niektórzy wskazują, że tej rosnącej popularności nie towarzyszy wzmożone zainteresowanie naukowe (Grygień, 2022). Inni zwracają uwagę na zwiększającą się liczbę publikacji, ale głównie o charakterze poradnikowym (Ufel, 2022; zob. Gerwin, 2018; Podgórska-Rykała, 2020). Z wyjątkiem pojedynczych przypadków (zob. Andrzejewski, 2020; Ufel, 2022) brakuje pogłębionych analiz zrealizowanych procesów, które dostarczyłyby nowej wiedzy na temat implementacji PO w polskich warunkach społeczno-kulturowych. Analizy tego rodzaju wydają się szczególnie istotne zważywszy na fakt, iż instrumenty te wywodzą się z demokracji deliberacyjnej (DD), czyli fenomenu będącego pewnym *novum*, bliżej nieznanego polskiemu społeczeństwu. Aneta Krzewińska (2017) przeanalizowała potencjalne uwarunkowania stosowania procedur deliberacyjnych w polskich warunkach i podzieliła je na dwie grupy czynników: społeczno-polityczne i proceduralno-organizacyjne. W gronie tych pierwszy wyróżniła m.in. niską frekwencję wyborczą oraz niski poziom zaufania i kapitału społecznego polskiego społeczeństwa, a także brak zainteresowania sprawami lokalnymi, w tym konsultacjami społecznymi, a co za tym idzie niewielkie doświadczenie w dyskutowaniu i podejmowaniu decyzji. Z kolei do drugiej grupy zaliczyła m.in. problematyczność reguł deliberacyjnych, długi czas deliberacji oraz niski poziom akulturacji. Obie grupy uwarunkowań sprawiają, że wdrażanie praktyk deliberacyjnych w Polsce może być bardzo trudne, aczkolwiek wymaga to weryfikacji, która nadarza się wraz z rosnącą liczbą realizowanych paneli.

powyżej 5 tys. mieszkańców (Martela, Janik, Mróz, 2023), co dowodzi popularności tego mechanizmu partycypacyjnego.

Dodatkowo, poza powyżej przytoczonymi uwarunkowaniami, Janusz Grygieńć (2022) formułuje trzy istotne zarzuty w stosunku do ID, a mianowicie: niereprezentatywności, pozornego upelnomocnienia oraz niedeliberatywnego charakteru. Wszystkie te argumenty dowodzą, iż należy prowadzić badania dotyczące implementacji nowych narzędzi partycypacyjnych. W tym kontekście celem artykułu jest przedstawienie rezultatów badania dotyczącego II Łódzkiego Panelu Obywatelskiego (II ŁPO). W tekście zaprezentowane zostaną wyniki z ankiety ewaluacyjnej zrealizowanej wśród uczestników łódzkiego panelu, a także ze zogniskowanego wywiadu grupowego przeprowadzonego z wybranymi panelistami. Rozważania zostaną uzupełnione o refleksje autora z obserwacji całego procesu II ŁPO.

Panel obywatelski – idea i geneza

Idea DD pojawiła się jako sprzeciw wobec agregacyjnych procedur decyzyjnych (Grygieńć, 2022) i remedium na kryzys liberalnej demokracji przedstawicielskiej (Dalton, 2004; Dryzlak et al., 2019; Podgórkosa-Rykała, 2023a). Cechami charakterystycznymi tej formy demokracji „są publiczna debata pomiędzy obywatelami – w której, zanim podejmą decyzję, uzasadniają ją i podają przemawiające za nią argumenty odwołujące się do wspólnego dobra i odrzucają partykularne interesy – i racjonalna zgoda” (Juchacz, 2006, s. 11). Zdaniem zwolenników decyzje polityczne powinny być wynikiem uczciwej i rozsądnej dyskusji między obywatelami (OECD, 2020). Początek refleksji nad DD datowany jest na lata 80. XX wieku i kojarzony jest z rozważaniami takich teoretyków jak: John Rawls, Jurgen Habermas oraz Robert Dahl. Są to przedstawiciele pierwszej generacji DD, która ograniczała się do rozważań teoretycznych i normatywnych nad warunkami idealnej sytuacji komunikacyjnej i deliberacyjnej (Grygieńć, 2022). Od tego czasu dokonała się istotna zmiana, polegająca – upraszczając² – na próbie implementacji „zmiękczonej” założeń i ideałów DD. Efektem tej ewolucji jest pojawienie się zróżnicowanych innowacji demokratycznych, których celem jest zwiększenie udziału obywateli w procesach podejmowania decyzji (Juchacz, 2006;

² Odnotować należy, że do tej pory w literaturze opisano cztery generacje DD.

Smith, 2009; Elstub, Escobar, 2019). Wśród nich wymienić można: sondaże deliberatywne, sądy obywatelskie, konferencje konsensualne, a także panele obywatelskie (zob. Escobar, Elstub, 2017; OECD, 2020), które coraz częściej wykorzystywane są w polskich dużych miastach.

Pierwszy PO przeprowadzono w 2004 roku w Kanadzie w Kolumbii Brytyjskiej, a jego celem było opracowanie rekomendacji dla reformy systemu wyborczego (Lang, 2007; OECD, 2020; Podgórska-Rykała, 2023a). Dwa lata później zrealizowano dwa kolejne panele – jeden w Kanadzie, a drugi w Holandii (Podgórska-Rykała, 2023b). Od tego czasu PO systematycznie zyskują coraz większą popularność i wykorzystywane są do rozwiązywania różnych kwestii politycznych i społecznych, np. w Irlandii za pomocą tej metody próbowano rozwiązać kwestie dotyczące małżeństw osób tej samej płci i aborcji (OECD, 2020). Panele realizowane były m.in. w Australii, USA, Europie (Podgórska-Rykała, 2023b), w tym także w Polsce, głównie dzięki Marcinowi Gerwinowi (2018) – głównemu propagatorowi PO w kraju.

PO to stosunkowo nowa i innowacyjna forma demokracji, która pozwala reprezentatywnej grupie mieszkańców na wypracowanie świadomej i przemyślanej decyzji poprzedzonej szczegółowym przeanalizowaniem danego problemu oraz omówieniem możliwych rozwiązań (zob. Gerwin, 2018). Prekursorem wśród polskich miast był Gdańsk, w którym w 2016 roku zorganizowano panel na temat przygotowania miasta na wystąpienie ulewnych opadów deszczu. Forma na tyle się przyjęła, że w następnych dwóch latach zrealizowano kolejne dwa panele. W 2018 roku zorganizowano PO w Lublinie, którego zadaniem było wypracowanie rozwiązań mających na celu poprawę jakości powietrza w mieście. W 2020 roku przeprowadzono I Łódzki Panel Obywatelski, którego tematem przewodnim była zieleń w mieście. W tym samym roku zrealizowano Warszawski Panel Klimatyczny, a mieszkańcy Wrocławia w ramach swojego panelu dyskutowali nad poprawą jakości życia w mieście i dostosowaniami do zmian klimatu. W 2021 roku zorganizowano PO w Poznaniu, którego tematyka dotyczyła adaptacji miasta do zmian klimatu. Problematyka adaptacji miasta do zmiany klimatu była przedmiotem także II Łódzkiego Panelu Obywatelskiego (II ŁPO). Biorąc pod uwagę rosnącą popularność PO, a jednocześnie to, że należą do grupy procedur/praktyk deliberacyjnych (zob. Krzewińska, 2017; Ufel, 2022), co wiąże się z pewnymi wymogami i zasadami realizacyjnymi, ponownie należy

podkreślić, że warto poddać te mechanizmy analizie i refleksji odnoszącej się do polskich warunków społeczno-kulturowych.

Założenia metodologiczne przeprowadzonych badań

Jak zostało to zasygnalizowane wyżej PO jest praktyką deliberacyjną, która wiąże się z pewnymi regułami, którym powinni sprostać organizatorzy³, ale także i sami uczestnicy. Paneliści w trakcie kilku weekendów uczestniczą w dwóch fazach panelu: edukacyjnej oraz deliberacyjnej. W części edukacyjnej nabywają wiedzę na temat problemu, którego dotyczy panel, np. adaptacja miasta do zmian klimatu. Wiedza przekazywana jest przez niezależnych ekspertów oraz tzw. strony, np. organizacje pozarządowe zajmujące się dyskutowanym tematem, które chcą się podzielić swoim punktem widzenia w danej kwestii. Ekspertki przygotowują i udostępniają panelistom także materiały edukacyjne – zwykle w formie prezentacji, broszur lub krótkich sprawozdań. Z kolei w fazie deliberacyjnej paneliści dyskutują nad przedmiotem panelu oraz w oparciu o uzyskaną wiedzę starają się uzgodnić zestaw rekomendacji – potencjalnych rozwiązań, które w dalszej kolejności poddane zostaną pod głosowanie. Rekomendacje, które zyskają najwyższy poziom poparcia (zwykle 80%) powinny zostać wdrożone przez władze miasta. Ten syntetyczny opis PO potwierdza, iż nie są to typowe dwugodzinne konsultacje, lecz proces wymagający znacznego zaangażowania od uczestników, a także posiadania pewnych umiejętności i kompetencji. Ponownie odnieść się można do wymienianych przez Krzewińską (2017) czynników społeczno-politycznych i proceduralno-organizacyjnych. W przypadku tych pierwszych ważny okazać się może poziom zainteresowania sprawami miasta oraz zaufania społecznego, w tym do ekspertów⁴. Z kolei w przypadku czynników proceduralno-organizacyjnych problematyczne

³ Ze szczegółowym opisem wymogów realizacyjnych zapoznać się można w podręczniku: Gerwin, M. (2018), *Panele obywatelskie: przewodnik po demokracji, która działa*, Kraków: Fundacja Otwarty Plan. Natomiast ze względu na charakter i cel artykułu w tekście skoncentrowano się wyłącznie na oczekiwaniach kierowanych wobec panelistów.

⁴ Choć niektórzy, odwołując się do klasycznego eksperymentu Stanley'a Miligrama, dostrzegają zagrożenie w potencjalnym ślepych posłuszeństwie wobec autorytetu – eksperta (zob. Zawadzka-Pąk, 2022).

mogą się okazać reguły deliberacyjne wymagające umiejętności prowadzenia dialogu i osiągnięcia konsensu oraz potrzebny do tego czas. Biorąc pod uwagę te potencjalne bariery oraz rosnącą popularność tego mechanizmu w Polsce ważne wydaje się przeanalizowanie i poddanie refleksji PO realizowanych w polskich warunkach społeczno-kulturowych. W tym kontekście celem jest przedstawienie rezultatów badania dotyczącego II ŁPO. W tekście zaprezentowane zostaną opinie i refleksje panelistów na temat innowacji demokratycznej jaką jest PO. Innymi słowy podjęta zostanie próba odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

- Jak uczestnicy II ŁPO oceniają tę formę współkształtowania miejskiej polityki?
 - Jakie są opinie panelistów II ŁPO na temat fazy edukacyjnej?
 - Jakie są opinie panelistów II ŁPO na temat fazy deliberacyjnej?
- Jak ocenić można realizację II ŁPO w oparciu o opinie panelistów w kontekście opisywanych w literaturze uwarunkowań?

Na podstawę empiryczną składają się trzy źródła danych: wyniki ankiety ewaluacyjnej⁵, zrealizowanej na ostatnim spotkaniu w ramach II ŁPO; rezultaty zogniskowanego wywiadu grupowego (FGI)⁶, przeprowadzonego po niespełna roku od zakończenia panelu z wybraną grupą uczestników oraz obserwacja prowadzona przez autora w trakcie realizacji opisywanego przedsięwzięcia⁷. Zastosowanie trzech źródeł danych jest przykładem strategii triangulacji (Denzin, 1970; Konecki, 2000), co w tym przypadku powinno umożliwić uzyskanie pogłębionego obrazu analizowanego zjawiska. Przykładowo, z uczestnikami FGI omówiono wyniki uzyskane za pomocą ankiety ewaluacyjnej, tym samym zastosowano jedną ze strategii łączenia badań ilościowych z jakościowymi (zob. Maison, 2010). Jednocześnie należy mieć na uwadze, że analiza ogranicza się do jednego przypadku PO, a zastosowane techniki, choć dają możliwość uzyskania pogłębionego obrazu łódzkiego przypadku (zob. Babbie, 2007; Flick, 2010), uniemożliwiają generalizację

⁵ Ankiety wypełniło 61 osób (uczestnicy panelu + jedna osoba rezerwowa).

⁶ W FGI uczestniczyło 9 osób – uczestników II ŁPO. Co więcej, wywiad został zrealizowany w ramach projektu: „Partycypacyjna adaptacja miast do zmian klimatu. Przewodnik skutecznego działania władz i mieszkańców dla polskich i wschodnioeuropejskich miast”.

⁷ Autor uczestniczył w II ŁPO jako obserwator w fazie edukacyjnej oraz jako jeden z facylitatorów w fazie deliberacyjnej.

wyników np. na panele realizowane w innych polskich miastach. W rezultacie przeprowadzone badanie i analizę traktować można jako przykład badania eksploracyjnego oraz inspirację do dalszych rozszerzonych procesów badawczych.

Wiedza, ludzie i wpływ – II Łódzkie Panel Obywatelski w perspektywie panelistów

W tej części artykułu przedstawione zostaną wybrane wyniki ankiety ewaluacyjnej oraz opinie uzyskane w ramach FGI⁸. W ramach ankiety ewaluacyjnej uczestników II ŁPO zapytano, jak oceniają panel pod względem możliwości współdecydowania o polityce miasta w zakresie wypracowywania sposobów redukcji gazów cieplarnianych. Paneliści odpowiedzi zaznaczali na 5-punktowej skali.⁹ W ten sposób starano się zweryfikować, czy PO to dobra forma współdecydowania i współkształtowania miejskich polityk, w tym tych dotyczących adaptacji miasta do zmian klimatu. Ponad 80%¹⁰ badanych odpowiedziało na to pytanie pozytywnie, wybierając odpowiedź „4” lub „5” (zob. wyk. 1). Przypuszczać można, co częściowo potwierdzają wyniki prezentowane w dalszej części, że te pozytywne opinie związane są z atrybutami panelu w postaci: fazy edukacyjnej, w której paneliści nabywają nową wiedzę; fazy deliberacyjnej, umożliwiającej wymianę opinii i argumentów; głosowania, dającego uczestnikom poczucie sprawczość; oraz kilkutygodniowej realizacji, która sprawia, że całe przedsięwzięcie zyskuje charakter wydarzenia towarzyskiego.

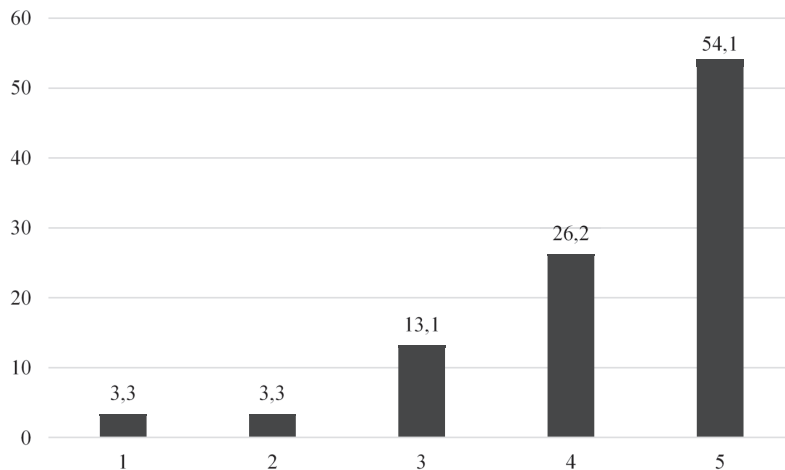
Powyższe konstatacje potwierdzają rezultaty FGI. Badanych uczestniczących w wywiadzie grupowym w pierwszej kolejności zapytano o główne wspomnienie i źródło satysfakcji z udziału w panelu (zob. rys. 1). Uczestnicy

⁸ Ze względu na objętość artykułu pominięto opis dotyczący aspektów organizacyjnych i realizacyjnych II ŁPO, informacje te dostępne są w raporcie (zob. Ufnalska, Rzeńca, 2023).

⁹ 1 oznaczało ocenę najniższą, natomiast 5 ocenę najwyższą. Dodatkowo w ramach ankiety paneliści poproszeni zostali o ocenę kolejnych 18 elementów II ŁPO za pomocą wspomnianej skali. Badani oceniali m.in.: jakość części edukacyjnej (wystąpień ekspertów), jakość części deliberacyjnej (dyskusji w grupach) itp.

¹⁰ Choć liczba uczestników panelu nie przekraczała 100 osób, zdecydowano się zastosować procentowanie, aby ułatwić czytelnikom odbiór i interpretację danych.

Wykres 1. Ocena panelu obywatelskiego jako instrumentu umożliwiającego współdecydowanie o polityce miasta w zakresie wypracowywania sposobów redukcji gazów cieplarnianych (w %)



Źródło: opracowanie własne.

Objaśnienia: N=61.

spotkania wskazywali na możliwość zdobycia nowej wiedzy i poszerzenia swojej świadomości o tematy związane ze zmianami klimatu. Ważnym elementem była także sposobność poznania innych uczestników, a także ich zróżnicowanych opinii. W nieco mniejszym stopniu wskazywano na szansę współdecydowania o mieście. Jeden z rozmówców dyskusję podsumował w następujący sposób: „Lekcja wychowania obywatelskiego i demokracji. Na ten temat można dużo mówić... Uważam, że takie panele, to dobra rzecz” (R_5).

W tym miejscu warto zauważyć, że na podobne aspekty zwracali uwagę uczestnicy innego panelu. W 2022 roku Fundacja Stocznia zrealizowała ogólnopolski panel obywatelski dotyczący problemu ubóstwa energetycznego¹¹. W przedsięwzięciu tym udział wzięło prawie 100 wylosowanych osób z całego kraju. Po roku współpracownik fundacji przeprowadził wywiady z czwórką uczestników. Celem rozmów było zebranie refleksji z udziału w stoczniowej

¹¹ Więcej informacji o panelu znaleźć można na stronie: <https://naradaoenergii.pl/o-procesie/narada-ogolnopolska/> (dostęp 29.02.2024 r.).

Rys. 1. Główne źródło satysfakcji z udziału w II ŁPO



Źródło: opracowanie własne.

inicjatywie. Rozmówcy zapytani o powody udziału w panelu wskazywali m.in. na: chęć poznania innych osób, nauczenia się czegoś nowego, a także ważność problematyki i innowacyjność przedsięwzięcia. Autor wywiadów podsumowuje je następująco:

Panel, według moich rozmówców i rozmówczyń, był jednocześnie wydarzeniem politycznym, edukacyjnym, społecznym i towarzyskim. W ich oczach, zmienił on sposób, w jaki rozmawia i myśli 80 panelistów i panelistek, którzy po powrocie do swoich miejscowości przekazali to, czego się nauczyli swoim rodzinom, bliskim i swojemu środowisku (Lubiewski 2023).

Uczestnicy II ŁPO biorący udział w FGI również wskazywali na walory części edukacyjnej. Podkreślali możliwości zdobycia nowej wiedzy oraz pełnienia roli rzeczników idei. Badani przyznawali, że informacje uzyskane w trakcie spotkań następnie przekazywali znajomym i rodzinie. Opinie takie pojawiały się również w ankietach ewaluacyjnych¹². Jedna z panelistek napi-

¹² Uczestnicy panelu poproszeni zostali o podzielenie się dodatkowymi uwagami na temat II ŁPO, pytanie sformułowane było następująco: „Uprzejmie prosimy o podzielenie

sała: „Panel Obywatelski pozwolił mi uzyskać większą świadomość i wiedzę, którą będę się dzielić z osobami z mojego otoczenia”.

Z kolei jedna z uczestniczek inicjatywy stoczni podkreśliła, że różnorodność osób uczestniczących w panelu budowała u niej zaufanie do całego procesu. Na ten aspekt zwróciła uwagę także znaczna część uczestników FGI podkreślając, że wartościowym doświadczeniem było poznanie opinii i argumentów innych panelistów. Osoby uczestniczące w panelu energetycznym postrzegały go także jako swoiste wydarzenie towarzyskie. Podobne wnioski nasuwały się także w trakcie obserwacji II ŁPO. Co więcej, potwierdzały to również wypowiedzi samych panelistów:

- „Fajne były przerwy, bo wszyscy szli na kawkę i dyskutowali, więc krótkie przerwy... [niejasne]” (R_7).
- „Bezpośrednie dyskusje z ekspertami w trakcie przerw – luźne wymiany zdań. Swobodne dyskusje” (R_5).

W tym miejscu odnotować należy, że w PO powinien być stosowany dobór losowo-warstwowy, gwarantujący względną reprezentatywność (Fung, 2007; Escobar, Elstub, 2017; Gerwin, 2018; OECD, 2020), co ma legitymizować wypracowywane decyzje. Powyżej przedstawione opinie dotyczące różnorodności panelistów oraz możliwości poznania i wymiany odmiennych opinii i poglądów potwierdzają słuszność stosowanego doboru uczestników. Umożliwia on naukę dialogowania i tolerancji, co stanowić może podstawę do wspólnego znajdowania rozwiązań, mimo rozbieżności poglądów. Innymi słowy może być środkiem do przełamania tendencji do polskiego sejmikowania – bezproduktywnego dyskutowania. Co więcej, taki sposób doboru uczestników może zredukować zagrożenie monopolizacji procesów partycypacyjnych przez, jak to określa Aneta Krzewińska (2017, s. 62), „odważnych” obywateli, czyli osoby, które często uczestniczą w konsultacjach społecznych, chcą podzielić się swoimi ideami i nie obawiają się krytyki innych. Choć uczestników panelu dobiera się w sposób losowy, to jednak pamiętać należy, że mniej odważni obywatele, których wylosowano i zaproszono do udziału i tak mogą z niego zrezygnować.

się z nami Pani/Pana dodatkowymi opiniami, pomysłami, uwagami na temat II Łódzkiego Panelu Obywatelskiego”.

Podsumowując można dojść do podobnych wniosków, jak w przypadku inicjatywy Stoczni, że II ŁPO dla uczestników był wydarzeniem edukacyjnym, towarzyskim, społecznym i politycznym. Kolejność jest nieprzypadkowa, gdyż paneliści zarówno tuż po panelu w ramach ankiet ewaluacyjnych oraz po roku w ramach FGI w szczególności wskazywali na komponent edukacyjny i towarzyski. W nieco mniejszym stopniu podkreślali możliwość realnego wpływu na miasto.

Oceny poszczególnych elementów II ŁPO

W tej części omówione zostaną oceny i opinie dotyczące dwóch głównych elementów PO, tj. fazy edukacyjnej i deliberacyjnej. Na wykresie nr 2 przedstawiono średnie oceny tych dwóch elementów, które obliczone zostały na podstawie wskazań panelistów w ankiecie ewaluacyjnej. Uczestnicy II ŁPO nieco lepiej ocenili część edukacyjną, jedna z panelistek w ankiecie ewaluacyjnej napisała: „Panel Obywatelski pozwolił mi uzyskać większą świadomość i wiedzę, którą będę się dzielić z osobami z mojego otoczenia”. Wskazano też, zarówno w ankiecie, jak i w trakcie FGI, na kilka elementów, które można byłoby poprawić. Jeden z panelistów w ankiecie zasugerował: „Lepsze gospodarowanie czasem tj. dostosowanie czasu do prezentującego (wiele osób miało go zbyt mało)”. Z kolei w ramach wywiadu grupowego zwrócono uwagę przede wszystkim na materiały edukacyjne przygotowane przez ekspertów. Zdaniem badanych udostępniane opracowania powinny być bardziej syntetyczne, napisane prostszym językiem, a ich forma powinna być ujednolicona. W odniesieniu do dwóch pierwszych aspektów pojawiły się następujące opinie:

- „bardziej skomasowane materiały – za rozwlekłe” (R_7);
- „Często wkradał się język ekspercki, którego nie wszyscy rozumieją” (R_3);
- „Dostosowanie treści do odbiorcy, który nie jest specjalistom i nie potrzebuje schematu procesu, bo te slajdy podejrzewam, że eksperci nasi mieli ze wcześniejszych swoich opracowań i trudno się dziwić... Myślę, że powinni je lepiej przygotować ze skupieniem na odbiorcy, który często jest różny... Krótsze i merytorycznie wcześniej zredagowane” (R_6).

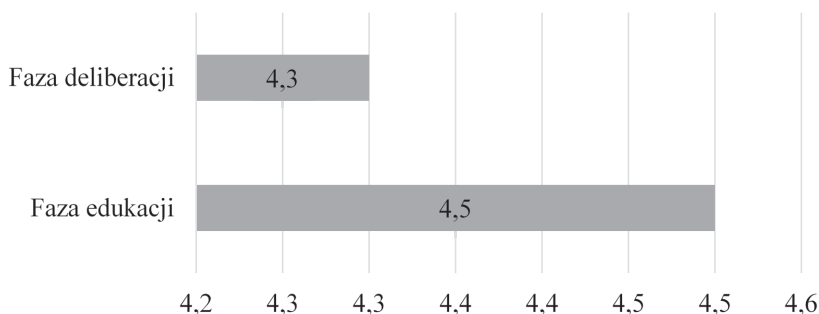
Z kolei w przypadku formy materiałów sugerowano, że opracowania każdego z ekspertów powinny mieć analogiczną strukturę. W szczególności podkreślano konieczność przygotowania krótkich i zrozumiałych podsumowań.

- „Mi pasowało. Ja lubię jak ktoś opowiada, ale przydałoby się krótkie podsumowanie w punktach” (R_9);
- „Podsumowanie byłoby dobre. To dlaczego coś jest prawdą. Ja wezmę, co ekspert mówi jako fakt, on nie musi mi tłumaczyć procesu” (R_1).

Rozmówcy zgodzili się z przedstawioną powyżej opinią jednego z badanych, że eksperci nie muszą tłumaczyć szczegółowo każdego zagadnienia, mogą ograniczyć się do najważniejszych wniosków, gdyż paneliści są gotowi zaufać ich wiedzy. Ten aspekt wydaje się szczególnie ważny ze względu na relatywnie niski poziom zaufania w polskim społeczeństwie. Co więcej, warto odnotować, że postulat sformułowany został przez jednego z najmłodszych uczestników FGI i II ŁPO. Z kolei przedstawiciel seniorów zgłosił postulat, aby poza korzyściami odwołującymi się do dobra wspólnego, w materiałach uwzględniono także korzyści indywidualne:

- „Jakby pan ekspert powiedział, że np. w celu ograniczenia tego dwutlenku węgla coś zostanie wprowadzone dla prywatnego odbiorcy, że będzie miał zyski, oszczędności, to byłoby bardziej zachęcające... Ja mam korzyść, bo mniej płacę, a środowisko ma korzyść, że wydziela mniej dwutlenku węgla” (R_5).

Wykres 2. Średnia ocen wybranych aspektów II ŁPO



Źródło: opracowanie własne.

Objaśnienia: N=61.

Jednym z czynników warunkujących procedury deliberacyjne w polskich warunkach może być problematyczność ich reguł (Krzewińska, 2017). Deliberacje wymagają od uczestników kultury dyskusji i kompetencji komunikacyjnych, w tym umiejętności podawania argumentów do własnych pomysłów i opinii oraz umiejętności dochodzenia do konsensusu. Na te elementy uwagę zwracali również badani w ankiecie i wywiadzie grupowym. Jeden z ankietowanych napisał: „Część dyskusji powinna być wydłużona i z góry nastawiona na kontrolę kultury osobistej oraz przygotowana na koniec prezentacji ekspertów...”. Podobne opinie pojawiły się wśród osób biorących udział w FGI. Ich zdaniem na tę część panelu poświęcono zbyt mało czasu, a grupy dyskusyjne były zbyt liczne. Jeden z badanych wypowiedział się w następujący sposób: „Grupy były za duże, jak na tak mały czas, który mieliśmy, bo bardzo ciężko było się wbić w dyskusję, bo jak byliśmy w te 15 osób..., nie dało się wypowiedzieć wszystkiego...” (R_2).

Badani zwrócili uwagę również na sposób pracy facylitatorów: „Zastanawiam się, bo każdy prowadzący grupę, miał inny sposób prowadzenia jej, nie wiem, czy nie powinno być to ujednoczone” (R_3). Na zróżnicowane postawy moderatorów (facylitatorów) zwrócił uwagę również Wojciech Ufel (2022, s. 108) w przypadku I Wrocławskiego Panelu Obywatelskiego Ufela. Część facylitatorów była raczej bierna, z kolei inni aktywnie włączali się w dyskusję. Natomiast rolą facylitatorów jest wspomaganie i ułatwianie panelistom dyskusji, a także dbanie o dobrą i bezpieczną atmosferę rozmowy (zob. Rycielski, Żylicz, 2007; Krzewińska, 2016; Gerwin, 2018). Osoby biorące udział w FGI zapytano, czy fazę tę należałoby ujednoczyć poprzez położenie większego nacisku na deliberację i wspólne wypracowywanie rekomendacji, czy lepszym rozwiązaniem byłyby klastyczna burza mózgów. Okazało się, że większość wskazała na burzę mózgów. Marcin Gerwin (2018, s. 70) w swoim przewodniku podaje cztery sposoby pozyskiwania rekomendacji w fazie deliberacji: (1) wypracowanie rekomendacji przez grupę panelistów; (2) zgłaszanie rekomendacji przez panelistów; (3) zgłaszanie rekomendacji przez panelistów i pozostałe osoby biorące udział w panelu: ekspertów i przedstawicieli stron; (4) zgłaszanie rekomendacji przez panelistów, ekspertów, strony i mieszkańców, po zebraniu odpowiedniej liczby głosów poparcia. Propozycja zgłoszona przez uczestników II ŁPO wpisuje się w drugi sposób, ale z przedstawionych alternatyw tylko pierwsza wydaje się w pełni zgodna

z pierwotnymi ideami deliberacji dążącymi do próby wypracowania konsensusu. Opinie badanych, różne formy facylitacji w łódzkim i wrocławskim PO dowodzą, że ten element jest najbardziej problematyczny. Wynikać to może z faktu, iż taki sposób dialogu i rozmowy jest w naszym społeczeństwie jeszcze czymś nowym, nieznanym i nieoswojonym.

Podsumowanie

PO to stosunkowo nowa praktyka deliberacyjna i innowacja demokratyczna, która pozwala na wypracowaniu przemyślanych decyzji przez reprezentatywną grupę mieszkańców. Panel składa się z fazy edukacyjnej, w której uczestnicy zdobywają wiedzę na temat omawianego zagadnienia oraz deliberacyjnej, w ramach której prowadzone są pogłębione dyskusje i ustalane rekomendacje, które następnie poddawane są pod głosowanie. Rozwiązania o najwyższym poparciu powinny zostać wdrożone. Wymienione elementy to jednocześnie zalety całej procedury, które sprawiają, że zyskuje ona coraz większą popularność w polskich dużych miastach. Aczkolwiek PO to wciąż nowe zjawisko, zarówno dla samorządów, jak i poszczególnych społeczności. W związku z powyższym zadaniem artykułu było przejrzenie się panelowi z perspektywy uczestników. W tym celu wykorzystano wyniki badań przeprowadzonych w trakcie i po II ŁPO. Rezultaty badania miały umożliwić odpowiedź na kilka pytań badawczych. W pierwszej kolejności starano się zweryfikować, jak uczestnicy oceniają taką formułę współkształtowania miejskich polityk. Okazało się, że większość osób uczestniczących w II ŁPO uznała, że panel jest odpowiednim instrumentem współdecydowania o miejskich politykach. Nieco inny obraz panelu krystalizuje się w wyniku pogłębionych badań jakościowych. Uczestnicy FGI, choć wskazywali na możliwość wpływania na miasto poprzez PO, częściej jednak odnosili się do komponentu edukacyjnego i towarzyskiego. Innymi słowy odnieść można wrażenie, że badani nie postrzegali panelu jedynie jako narzędzia współzarządzania. W pierwszej kolejności był on wydarzeniem edukacyjnym, dającym możliwość nabycia nowej wiedzy oraz towarzysko-społecznym, umożliwiającym poznanie różnych osób i ich poglądów. W odniesieniu do kwestii edukacyjnej warto zauważyć, że ta faza II ŁPO została bardzo pozytywnie oceniona przez uczestników. Deklarowali, że zdobyte informacje

będą przekazywać dalej – rodzinie i znajomym. Nieco gorzej wypadła część deliebracyjna. Dyskusja w trakcie FGI pokazała, że idea deliberowania nie została w pełni zrozumiana i zaakceptowana. Uczestnicy wywiadu wskazali, że dla nich lepszym sposobem wypracowywania rekomendacji byłyby burza mózgów. Potwierdza to słuszność stawianej tezy o niskim poziomie akulturacji procedur deliberacyjnych (zob. Krzewińska, 2017).

Pozostaje jeszcze pytanie o ocenę realizacji II ŁPO w kontekście polskich uwarunkowań prezentowanych w literaturze (zob. Krzewińska, 2017). Pomimo czynników społeczno-politycznych w postaci m.in. niskiego zaufania społecznego, braku zainteresowania sprawami lokalnymi, do panelu udało się zrekrutować zróżnicowane grono uczestników, będące grupą względnie reprezentatywną. Można zatem ostrożnie wnioskować, że sposób doboru uczestników umożliwił przełamanie monopolu „odważnych obywateli” w konsultacjach społecznych – osób, które regularnie w nich uczestniczą i są gotowe do zabierania głosu (por. Krzewińska, 2017). Co więcej, choć pojedyncze realizacje PO prawdopodobnie nie będą miały większego znaczenia i wpływu na poziom zaufania, kapitału społecznego, czy zainteresowania sprawami lokalnymi danej społeczności, to jednak będą mogły kształtować nieformalnych liderów lokalnych, którzy poprzez dzielenie się swoimi doświadczeniami będą promować postawy obywatelskie u innych. Z kolei w przypadku aspektu proceduralno-organizacyjnego, o czym była już wyżej mowa, uzyskane rezultaty badania potwierdzają niski poziom akulturacji PO. Dość obce jest wypracowywanie konsensusu i osiąganie uwspólnionych stanowisk. Aczkolwiek poziom akulturacji można systematycznie zwiększać poprzez realizację podobnych przedsięwzięć. PO są drogie w organizacji, ale warto rozważyć inne formy, jak chociażby narady obywatelskie (zob. Ufel, 2022), jeszcze mniej kosztowne i łatwiejsze w organizacji sądy obywatelskie lub spotkanie deliberacyjne (zob. Krzewińska, 2017), czy nawet odpowiednio zmodyfikowane zogniskowane wywiady grupowe.

DR KAMIL BRZEZIŃSKI

Katedra Metod i Technik Badań Społecznych
Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny
Uniwersytet Łódzki
ul. Polskiej Organizacji Wojskowej 3/5, 90-255 Łódź
kamil.brzezinski@uni.lodz.pl

Bibliografia

- Andrzejewski, S. (2020). Panel obywatelski z perspektywy obserwatora – przypadek Warszawskiego Panelu Klimatycznego. *Miscellanea Anthropologica et Sociologica*, 21, ss. 201–217.
- Babbie, E. (2008). *Podstawy badań społecznych*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Dalton, R.J. (2004). *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Denzin, N.K. (1970). *The Research Act: A Theoretical Introduction to Sociological Methods*. Chicago: Aldine Publishing Company.
- Dryzek, J.S. et al. (2019). The crisis of democracy and the science of deliberation. *Science*, 363, ss. 1144–1146. DOI: 10.1126/science.aaw2694.
- Escobar, O., Elstub, S. (2017). Forms of Mini-publics: An introduction to deliberative innovations in democratic practice, Research and Development Note. *newDemocracy Foundation*. Pobrane z: <https://www.newdemocracy.com.au/2017/05/08/forms-of-mini-publics/>.
- Elstub, S., Escobar, O. (2019). Defining and typologising democratic innovations. W: S. Elstub, O. Escobar (red.). *Handbook of Democratic Innovation and Governance* (11–31). Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing.
- Uve, F. (2010). *Projektowanie badania jakościowego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Fung, A. (2007). Minipublics: Deliberative Designs and Their Consequences. W: S.W. Rosenberg (red.). *Deliberation, Participation and Democracy* (159–183). Londyn: Palgrave Macmillan.
- Gerwin, M. (2018). *Panele obywatelskie. Przewodnik po demokracji, która działa*. Kraków: Fundacja Otwarty Plan.
- Grygień, J. (2022). Innowacje demokratyczne — między deliberacją i partycypacją obywatelską. *Sensus Historiae*, 46(1), ss. 169–184.
- GUS. Pobrane z: <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski/>.
- Juchacz, P.W. (2006). *Demokracja. Deliberacja. Partycypacja. Szkice z teorii demokracji ateńskiej i współczesnej*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Instytutu filozofii Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.
- Kęłowski, W. (2013). *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*. Warszawa: Instytut Obywatelski.

- Konecki, K.T. (2000). *Studia z metodologii badań jakościowych. Teoria ugruntowana*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Krzewińska, A. (2017). Słabości i niedostatki procedur demokracji deliberacyjnej. *Przebieg Socjologiczny*, LXVI(3), ss. 45–72.
- Lang, A. (2007). But is it for real? The British Columbia Citizens' Assembly as a model of state-sponsored citizen empowerment. *Politics and Society*, 35(1), ss. 35–70.
- Lubiewski, K. (2023). *Doświadczenie uczestnictwa w panelu obywatelskim w narracjach osób w nim uczestniczących*. Pobrane z: <https://partycypacjaobywatelska.pl/doswiadczenie-uczestnictwa-w-panelu-obywatelskim-w-narracjach-osob-w-nim-uczestniczacych/>.
- Maison, D. (2010). *Jakościowe metody badań marketingowych. Jak zrozumieć konsumenta*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Martela, B., Janik, L., Bubak, G. (2022). *Barometr budżetu obywatelskiego. Edycja 2021*. Warszawa–Kraków: Instytut Rozwoju Miast i Regionów.
- Martela, B., Janik, L., Mróz, K. (2023). *Barometr budżetu obywatelskiego. Edycja 2022*. Warszawa–Kraków: Instytut Rozwoju Miast i Regionów.
- OECD. (2020). *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*. Paryż: OECD Publishing. DOI: 10.1787/339306da-en.
- Podgórska-Rykała, J. (2020). *Panele obywatelskie jako metoda deliberacji decyzyjnej*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Podgórska-Rykała, J. (2023a). Deliberative Mini-publics as a Response to the Crisis of Representative Democracy: First Attempts at Institutionalization in European Cities. *Przebieg Politologiczny*, 4, ss. 149–167.
- Podgórska-Rykała, J. (2023b). *Innowacje deliberatywne jako sposób na łagodzenie kryzysu demokracji: wybrane przykłady zagranicznych mini-publik*. Pobrane z: [https://frdl.org.pl/static/upload/store/frdl/SAMORZAD_NA_SWIECIE/INNOWACJE_DELIBERATYWNE_\(2\).pdf](https://frdl.org.pl/static/upload/store/frdl/SAMORZAD_NA_SWIECIE/INNOWACJE_DELIBERATYWNE_(2).pdf).
- Smith, G. (2009) *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ufel, W. (2022). I Wrocławski Panel Obywatelski jako przykład zastosowania praktyki deliberacyjnej. *Studia z Polityki Publicznej*, 9(4), ss. 95–114.
- Ufnalska, J., Rzeńca, A. (2023). *Raport podsumowujący II Łódzki Panel Obywatelski. W jaki sposób zredukować szkodliwą emisję gazów cieplarnianych na terenie Łodzi o 55% do 2030 roku?* Łódź: Fundacja Uniwersytetu Łódzkiego.
- Ustawa z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych*, DzU 2018 poz. 130.
- Zawadzka-Pąk, U. (2022). O zagrożeniach dla wartości prawdy w stosowaniu paneli obywatelskich – od filozoficznych korzeni do praktycznych konsekwencji koncepcji *governance*. *Studia Prawnicze KUL*, 3, ss. 185–202.
- Żardecka-Nowak, M. (2008). Demokracja deliberatywna jako remedium na ponowoczesny kryzys legitymizacji władzy. *Teka Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych*, 3, ss. 29–40.