

# OPINIE I KOMENTARZE FRDL

OPINIA nr 9/2024

## NOWY MODEL BUDOWANIA POTENCJAŁU SPOŁECZNOŚCI/WSPÓLNOTY LOKALNEJ NA NOWE CZASY

*Refleksja na kanwie ustaleń książki „Kapitał obywatelski społeczności lokalnych”  
(red. C. Trutkowski, Scholar, 2024)*

Dr Joanna Podgórska-Rykała  
Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie  
Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej  
ORCID: 0000-0002-5723-0363

### Wprowadzenie

Po głębszym przyjrzeniu się aktualnej sytuacji polskiego samorządu terytorialnego, który systematycznie rozwija się od ponad trzech dekad, przychodzi refleksja, iż powoli wyczerpuje się model rozwojowy przyjęty na początku transformacji ustrojowej i od tego czasu kultywowany w Polsce lokalnej (Lewicki 2024a: 319). Choć modernizacja i rozwój wsparty na inwestycjach infrastrukturalnych był dobrym kierunkiem na początku naszej samorządowej ścieżki, dziś już zdecydowanie nie zaspokajają szybko zmieniających się potrzeb społeczności lokalnych, a luka, którą pozostawia jest trudna do wypełnienia za pomocą dobrze przećwiczonych metod działania. Zmiany są widoczne i nikt temu nie przeczy – nowe drogi, kanalizacja, czy inne inwestycje infrastrukturalne, a także zwiększające się nakłady finansowe na edukację, sport i wszystkie inne sfery życia przeobraziły oblicze naszych gmin, podniosły ich konkurencyjność, a jakość życia mieszkańców niezaprzeczalnie wzrosła (Trutkowski 2024a: 8–10).

Jednak w tym wyścigu o rozwój, koncentrującym się w dużej mierze na prześcigananiu się w rywalizacji urzędników o środki zewnętrzne na nowe inwestycje, zatracą się gdzieś *społeczność/wspólnota lokalna*, składająca się ze zwykłych ludzi; jej potencjał zostaje często sprowadzony do potencjału jednostki samorządu terytorialnego jako osoby prawnej – a to dwie różne rzeczywistości (choćby nawet pod względem prawnym stanowiły jedno). Obserwacje te znajdują poparcie w danych dotyczących społecznego odbioru priorytetów władz lokalnych. Zgodnie z nimi „64% mieszkańców jest zdania, że to inwestycje infrastrukturalne są ważne dla władz gminy, (...) podczas gdy jedynie 39% mieszkańców przypisuje takie znaczenie integracji i aktywizacji mieszkańców” (Dąbrowska 2024b: 369). A przecież, choć samorząd ma być konkurencyjny, to jednak nie może być tylko świetnie prosperującym przedsiębiorstwem (Trutkowski 2024a: 19), ani tym bardziej „agencją rozwoju lokalnego” (Giendźwiłł 2024: 240). Choć kultywujemy z namaszczeniem ideę i zasadę prawną „zrównoważonego rozwoju”, fakty wskazują, że od jakiegoś czasu w samorządach mamy do czynienia z postępującym „rozwojem *niezrównoważonym*” (Trutkowski 2024a: 10), generującym coraz wyraźniejszy rozdźwięk pomiędzy

budowaniem infrastrukturalnego potencjału rozwojowego JST a budowaniem potencjału społeczności/wspólnot lokalnych.

Po trzech dekadach pracy u podstaw i zdobywania doświadczeń wiemy już jak modernizować zasoby infrastrukturalne (a co za tym idzie, jak szeroko pomnażać pojęty potencjał rozwojowy) naszych gmin, powiatów i województw, chociażby skutecznie pozyskując środki na rozmaite inwestycje. Czy jednak wiemy też jak budować kapitał obywatelski społeczności/wspólnoty lokalnej, by wymiennie zwiększać jej potencjał, rozumiany jako podmiotowość mieszkańców i ich organizacji formalnych, a także nieformalnych?

Owo pytanie stanie się osią narracji niniejszego tekstu, a spróbuję na nie odpowiedzieć wychodząc od wniosków zawartych w wieloautorskiej monografii, pt. „*Kapitał obywatelski społeczności lokalnych*”<sup>1</sup>, pod redakcją naukową Cezarego Trutkowskiego, w której swoje teksty opublikowali przywołani już: Anna Dąbrowska, Adam Gendźwił, Joanna Konieczna-Sałamatin, Mikołaj Lewicki, Sławomir Mandes, Kacper Pobłocki, Cezary Trutkowski oraz Dariusz Wojałowski. Książka ta została opublikowana przez Wydawnictwo Naukowe Scholar w 2024 roku z inicjatywy Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego. Nie będzie to jednak jej recenzja; moim celem jest raczej podzielenie się własną refleksją na kanwie tego, co ustalili autorzy tomu, przede wszystkim kontynuując ustalenia badawcze dotyczące potrzeby wzmocnienia partycypacji mieszkańców w procesach decyzyjnych.

## Jaki ma być *nowy* model zarządzania lokalną społecznością?

Jak zauważa redaktor tomu i prezes zarządu Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, Cezary Trutkowski, choć trudno się dziwić, że „ponad trzydzieści lat funkcjonowania władz lokalnych, w sytuacji ograniczonych zasobów (...), było naznaczone stosunkowo prostymi wyborami zarządczymi” (Trutkowski 2024a: 10), a jednocześnie priorytety te nie były wcale „kształtowane w próżni” (Trutkowski 2024a: 11), to musi wreszcie przyjść moment, w którym ten utarty i zaakceptowany przez wszystkich schemat – nazwany przez Mikołaja Lewickiego „modelem ciepłej wody w kranie” (Lewicki 2024a: 290) – zostanie przełamany, a lokalni politycy, zamiast powielać wypracowany w *innych* czasach i warunkach model, zaczną dokonywać wyborów odpowiadających współczesności. Trutkowski (2024a: 19) apeluje jednak, aby skończyć nie tylko z *menedżerskim*, ale też *romantycznym* (opierającym się na realizacji utopijnej idei wspólnoty *face-to-face*) sposobem pojmowania samorządności terytorialnej.

Wiemy już, jakie modele zarządzania lokalnym rozwojem przestały być odpowiednie do współczesnych wyzwań, ale dalej nie wiemy, jaki model będzie pożądanym i pozwoli w pełni wydobyć z mieszkańców polskich samorządów ten potencjał, który w nich niewątpliwie drzemie? W skrócie – należy przywrócić im wspólnotowy charakter. Tak wypisana recepta wydaje się nieskomplikowana, jednak gdy przychodzi do jej realizacji – zaczynają piętrzyć się problemy. Jak ich uniknąć, bądź możliwie najskuteczniej sobie z nimi poradzić? Trutkowski, wraz z pozostałymi autorami, proponuje skoncentrowanie się na kapitale obywatelskim, będącym brakującym ogniwem współczesnego rozwoju lokalnego. W tym kontekście pojawia się postulat większego upodmiotawiania, systematycznego budowania określonych zdolności i potencjału społeczności/wspólnot lokalnych (*community capacity building*). W myśl tej koncepcji

<sup>1</sup> Książka powstała w ramach projektu pt. „Modelowe rozwiązania wzmacniające udział obywateli w decydowaniu o sprawach lokalnych”, finansowanego przez Islandię, Liechtenstein i Norwegię z Funduszy EOG w ramach Programu Aktywni Obywatele – Fundusz Regionalny; została opublikowana w wolnym dostępie.

wzmacniać należy z jednej strony ludzi, a więc społeczności/wspólnoty lokalne (w tym kapitał ludzki – specyficzne umiejętności, wiedzę lub doświadczenia wybranych jednostek, jak również grupowe współdziałanie i sposoby wykorzystania sieci społecznych), zaś z drugiej mechanizmy zarządzania tymi społecznościami/wspólnotami. Procesy te muszą być ze sobą ściśle zsynchronizowane, bo podejmowanie poszczególnych działań w oderwaniu od siebie nie przyniesie oczekiwanych rezultatów, a skutkować będzie pogłębianiem się wspomnianego wcześniej „rozwoju *niezrównoważonego*” (Trutkowski 2024a: 10).

## Jaka partycypacja taki kapitał obywatelski

Koncepcja kapitału obywatelskiego nie tylko akcentuje, a wręcz wysuwa na pierwszy plan rolę społeczności czy też wspólnoty mieszkańców w kreowaniu rozwoju lokalnego. *Community capacity building* jest tym, co sprawia, że społeczność może w ogóle „działać” (Trutkowski 2024b: 37), a więc faktycznie funkcjonować w określonym systemie. Zakłada się, że wzmacnianie społeczności przekłada się bezpośrednio na budowanie społeczeństwa obywatelskiego, będącego jedną z najbardziej podstawowych instytucji demokratycznych. Jest to zarówno cel (w podejściu przedmiotowym), jak i proces (w podejściu podmiotowym) prowadzący do tego celu. Dążyć musimy więc oczywiście do osiągnięcia określonych rezultatów, jednak zwracając przy tym wystarczającą uwagę na zaangażowanie społeczności w działania interwencyjne, mające na celu osiągnięcie tych rezultatów (Trutkowski 2024b: 39).

Zaangażowanie, o którym mowa, nazwać możemy ogólnie partycypacją. Jak zauważa Anna Dąbrowska (powołując się na słynną drabinę partycypacji autorstwa Sherry R. Arnstein), „z partycypacją jest trochę tak, jak z jedzeniem szpinaku: nikt się jej nie sprzeciwia, ponieważ jest dla nas dobra” (Dąbrowska 2024a: 61). Takie uzasadnienie partycypowania nie jest jednak wystarczające, ponieważ jak to bywa ze szpinakiem, jedni go uwielbiają i mogliby go jeść bez przerwy, podczas gdy inni zrazili się przy pierwszej próbie i pomimo upływu lat omijają go szerokim łukiem. Choć w praktyce podobnie może być też z partycypacją, to odbieranie jej jako przykrego obowiązku czy zła koniecznego jest ścieżką donikąd.

Czemu tak się dzieje, że choć bezsprzecznie afirmujemy demokrację, partycypacja potrafi budzić sprzeczne emocje? Wydaje się, że odpowiedź jest prosta: wartość jaką przypisujemy partycypacji zależy od tego, z jakiej (czyjej) perspektywy ją oceniamy. Bo przecież partycypacja może jednym przynosić większą korzyść niż innym; dla wielu może być też problematyczna, szczególnie, gdy *przeszkadza* w podejmowaniu decyzji zgodnie z wolą polityczną. Sytuacja ta może być (i na ogół jest) więc zróżnicowana pod względem dostępu do władzy. A więc, komu przede wszystkim partycypacja przynosi korzyści – rządzącym, rządzonym, a może jeszcze innym podmiotom (np. organizacjom pozarządowym, grupom nieformalnym, urzędnikom)? Wszystko zależy od sytuacji i układu władzy w danej jednostce. Jednak, podczas gdy obywatele mogą myśleć, że ich głębsze zaangażowanie w politykę jest ważne i pożądane, nieliczne istniejące dowody na temat postaw elit decyzyjnych sugerują, że politycy wcale nie są entuzjastycznie nastawieni do zwiększania udziału obywateli w procesach decyzyjnych, w szczególności takich, gdzie rola obywateli ma być większa niż jedynie wycinkowe konsultowanie pobocznych wątków (Hendriks, Lees-Marshment 2019; Podgórska-Rykała 2024). Samo konsultowanie nie zawsze oznacza partycypację, bo gdy po prostu „trzeba” coś skonsultować wystarczy, że się to upubliczni na określonej liczbie dni w czeluściach Internetu, a nawet gdy ani jedna osoba nie weźmie udziału w takim

procesie konsultacyjnym, to i tak będzie można uznać go za skuteczny (okiem niechętnego organizatora: udany). Czy jednak warto robić takie rzeczy? Pytanie jest oczywiście z kategorii retorycznych, co nie oznacza jednocześnie, że nie warto konsultować i partycypować. Warto, a nawet więcej – trzeba, bo demokracja nie przetrwa bez swoich obywateli (Joanna Konieczna-Sałamatin 2024: 337).

Niestety wielu decydentów wciąż nie rozumie, że podejście typu: „jeśli mieszkańcy chcą działać, to niech działają” (Trutkowski 2024c: 491) nie prowadzi do wzmacniania kapitału obywatelskiego społeczności lokalnych, a wręcz przeciwnie – osłabia jego rozwój. Przede wszystkim wytwarza „asymetryczny model partycypacji” (Dąbrowska 2024a: 77), który z entuzjazmem wdrożyło i ze szkodą powieli wiele polskich samorządów. Minimalny udział obywateli i dominująca rola władzy lokalnej na każdym etapie tworzenia polityk publicznych to świetna recepta na porażkę procesów partycypacyjnych i destabilizację kapitału obywatelskiego zamiast jego wzmacnianie. Nie pomagają też obserwowane w Polsce lokalnej patologii władzy, jak „klientelizm, rozgrywki polityczne i partyjne uwikłanie, koncentracja wyłącznie na rozwoju infrastrukturalnym oraz źle pojęte przywództwo” (Trutkowski 2024c: 492). Choć powszechne, na szczęście nie są to dominujące trendy, a i z nimi można skutecznie walczyć. Próbują to zresztą robić zarówno mniejsze, jak i większe samorządy, a ich doświadczenia dowodzą, że jest wiele dróg do osiągnięcia tego samego celu. Różnorodność podejść, w które wpisują się procesy partycypacji publicznej, determinuje różnorodność form partycypacji, a ta z kolei przekłada się na odmienne kryteria mierzenia jej efektywności i skuteczności. W zakresie procesów partycypacyjnych nie można więc mówić o uniwersalności pojęć, metod, sposobów czy form. Jedne bowiem koncentrują się na wysokojakościowym procesie (np. procesy deliberatywne), inne zaś na szybkim i mierzalnym efekcie (np. instytucje demokracji bezpośredniej). Każda sytuacja jest inna i także każdy proces partycypacyjny jest inny; punkt wyjścia stranowi dobre dopasowanie ich do siebie, a rezultatem powinien być każdorazowo – stosunkowo relewantny w danym przypadku – wpływ partycypujących na faktyczne decyzje.

Trzeba też pamiętać, że procesy partycypacji nie są procesami liniowym i nieodwracalnymi. Mogą obejmować okresy wstrzymania lub nawet cofania się aktywności obywatelskiej, co może być spowodowane czynnikami o charakterze kulturowym, społecznym czy ekonomicznymi warunkami bądź instytucjonalną dynamiką polityki głównego nurtu.

Jeśli obywatele unikają partycypacji (jak np. szpinaku), to prawdopodobnie dlatego, że obawiają się pozorności procesów konsultacyjnych/partycypacyjnych, albo nie chcą fikcyjnie „przyklepywać” podjętych już wcześniej przez polityków decyzji (Dąbrowska 2024a: 107). Jeśli zaś będą traktowani podmiotowo i z szacunkiem, ich zaangażowanie prawdopodobnie będzie rosło (Lewicki 2024b: 370–371). Wzrost byłby wskazany, gdyż jak dowodzą dane sondażowe, zebrane przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej oraz omówione w *Kapitale obywatelskim...* – aż 89% badanych deklaruje, że mieszka w miejscu, które uważa za dobre do życia, 60% twierdzi, iż interesuje się sprawami swojego samorządu najniższego szczebla, ale tylko 36% osób jest zadowolonych z funkcjonowania demokracji w swojej gminie lub mieście (Joanna Konieczna-Sałamatin 2024: 332–333, 327). Nie budzi zdziwienia tendencja, że „ci, którzy pozytywnie oceniali jakość życia w swojej gminie, jednocześnie bardziej angażowali się w różne aktywności obywatelskie niż ci, którzy byli krytyczni w tej ocenie” (Dąbrowska 2024b: 369). Jak argumentuje Kacper Pobłocki, z tej perspektywy niezwykle ważna jest szeroko pojęta mobilizacja lokalnych społeczności. Jest ona bowiem „żywołem stanowiącym treść

demokracji”, wymusza ruch, bez którego potrzebne w demokracji zmiany nie zostałyby wprowadzone, gdyż „formalne instytucje jedynie nadają jej ramy strukturalne” i dlatego „sama demokracja jest pustym naczyniem, jeśli nie wypełnia jej codzienna aktywność obywatelska” (Pobłocki 2024: 201).

Dane wskazują, że jednym z kluczowych argumentów przemawiającym za „budową kompetencji wspólnotowych w społecznościach lokalnych jest potrzeba tworzenia alternatyw dla funkcjonujących już agend politycznych oraz działań podejmowanych przez liderów samorządowych” (Lewicki 2024a: 320). W „starym” modelu zarządzania, który nie odpowiada już zachodzącym współcześnie zmianom, „mechanizmy artykulacji zbiorowych interesów i wytwarzania więzi” były przekuwane „w procesy, które nie dają impulsu do reprezentacji politycznej (...). W związku z tym podstawowym wyzwaniem dla rozwoju polityczności na szczeblu samorządowym jest bezalternatywność agendy tworzonej przez silnych liderów” (Lewicki 2024a: 319). Nie bez znaczenia jest w tym kontekście zaobserwowane wyczerpanie się tradycyjnych form partycypacyjnych (Wojakowski 2024: 276), spowodowane nowymi, uwarunkowaniami, w tym wspomnianym na wstępie zaspokojeniem najbardziej podstawowych potrzeb społeczności terytorialnych, a także zmianami w sposobie przekazu informacji. Dlatego dążąc do wzrostu ilościowego i jakościowego partycypacji należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę na sprawny przepływ informacji (Joanna Konieczna-Sałamatin 2024: 338), szczególnie w takich obszarach życia społecznego, które mogą być „dźwignią zaangażowania obywatelskiego” (Wojakowski 2024: 276). Fundamentalna jest jednak kwestia transparentności procesów decyzyjnych, a także wszelkie działania wzmacniające rozwiązania instytucjonalne, które będą umożliwiały mieszkańcom przekazywanie swoich postulatów na odpowiednie szczeble zarządzania, a w konsekwencji będą zwiększały wpływ mieszkańców na decyzje. Badania przeprowadzone przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej wykazały, „że to właśnie świadomość sprawczości wśród współpracujących mieszkańców jest kluczowa dla wytworzenia więzi społecznych oraz ewentualnej instytucjonalizacji integracji mieszkańców wokół wspólnych celów i/lub wartości”, a co za tym idzie, dla „zdolności budowania wspólnoty”, czyli *community capacity building* (Lewicki 2024a: 322), kluczowej dla koncepcji kapitału obywatelskiego.

### Demokracja deliberatywna jako furtka dla otwarcia procesu decyzyjnego na aktorów spoza formalnego układu władzy lokalnej

Jak wzmacniać owe poczucie sprawczości wśród mieszkańców? Najrozsądniej byłoby skoncentrować się na rzeczywistym uwzględnianiu ich stanowisk, a więc na otwarciu formalnego procesu decyzyjnego na ich faktyczny udział. Potrzeba ta staje się pilna, gdyż jak wskazują wyniki prowadzonych badań empirycznych, „lokalna aktywność obywatelska ma charakter incydentalny” i „motywowana jest głównie indywidualnym interesem jednostki lub wąsko rozumianej grupy/wspólnoty” (Dąbrowska 2024b: 380). Dane biją na alarm, by wzmacniać partycypację, która ma moc przekształcania „tego, co partykularne, w to, co publiczne” (Barber 2003: 280). Poczucie (i zaufanie), że nasze „działanie i współdziałanie z innymi na rzecz dobra wspólnego mają szansę przynieść pożądane rezultaty”, daje nam – jako mieszkańcom małych społeczności – „pragmatyczną legitymizację obywatelskiego zaangażowania”, co jest kluczowe w procesie budowania kapitału obywatelskiego (Dąbrowska 2024b: 382). Gdy zaś go zabraknie, my – jako mieszkańcy – utwierdzamy się w przekonaniu o ignorowaniu przez władze naszych postulatów oraz o fasadowym charakterze partycypacji, zaś władze

pielęgnują i powielają stereotyp dotyczący obywatelskiej niekompetencji (Dąbrowska 2024b: 382). Jak podkreśla Trutkowski (2024c: 492–493) „partycypacja, aby mogła być efektywnie wdrożona, wymaga współdziałania wolnych, kompetentnych i zmotywowanych jednostek. (...) Tymczasem przez ostatnie dekady nikt nie zadał sobie trudu, aby takie kompetencje budować”.

Mimo że sposobów na angażowanie w procesy decyzyjne *zwykłych obywateli* jest mnóstwo, to jaskrawo widoczny jest brak w tym zakresie skutecznych, systemowych działań ze strony władz publicznych, generujący szkodliwy „impas obywatelski” (Dąbrowska 2024b: 382) lub prowadzący do takich paradoksów, jak „sprywatyzowane obywatelstwo” (Trutkowski 2024c: 468). Nie ulega wątpliwości, że budowa kapitału obywatelskiego wymaga „dostosowanych do polskich realiów, długofalowych, skoordynowanych wysiłków instytucji publicznych, przede wszystkim zreorganizowanych instytucji samorządowych” (Trutkowski 2024c: 493). Podkreślał to Jerzy Regulski pisząc, że: „inicjatywy społeczne są jak potok. Jego nurt może być wykorzystywany jako napędowa siła służąca rozwojowi. Ale może być też siłą niszczącą. Przywódcy polityczni kraju powinni odgrywać rolę inżynierów kierujących prąd rzeki i budujących tamy, aby chronić to, czego woda zniszczyć nie powinna” (2005: 9).

W samym tylko tomie *Kapitał obywatelski...* autorzy i autorki wysunęli wiele ciekawych oraz przemyślanych propozycji, po które z powodzeniem mogą sięgać zarówno mniejsze, jak i większe jednostki samorządu terytorialnego w celu nie tylko wzmacniania incydentalnej partycypacji, ale przede wszystkim długofalowego budowania potencjału obywatelskiego swoich mieszkańców. Szczególnie warte rozważenia są nowe formuły, jeszcze nie do końca przetestowane w polskich warunkach – ale jednocześnie też „niezniszczone” złymi praktykami – o których pisze Anna Dąbrowska (2024a: 80 i nast.). Autorka przywołuje różne rodzaje innowacji demokratycznych opartych na metodach deliberatywnych, w tym panele obywatelskie, komórki planujące, konferencje konsensusu, sondaż deliberatywny, przegląd inicjatyw obywatelskich i wiele innych (OECD 2020; Escobar, Elstub 2017; Smith 2009; Crosby, Nethercut 2005; Smith, Wales 1999; Diemel, Renn 1995; Hendriks 2005; Parkinson 2006; Grönlund i in. 2014; Joss, Durant 1995; Fishkin 1991; 2018; 1996; 1997; Fishkin, Farrar 2005; Fishkin, Luskin 2000; Warren, Pearse 2008; Farrel, Suiter 2019; Podgórska-Rykała 2020; Gerwin 2018). Innowacje te, moim zdaniem, są jedną z bardziej efektywnych dróg do wzmocnienia kapitału obywatelskiego społeczności lokalnych, także w polskich warunkach.

Poszczególne formuły mają zróżnicowane projekty, ale w większości przybierają postać forów umożliwiających swobodną debatę zwykłych obywateli. Innowacje wykorzystywane już od 2016 roku przez niektóre polskie samorządy (Pospieszna, Pietrzyk-Reeves 2024; Podgórska-Rykała 2024; 2020; 2023a; 2023b; Ufel 2022; Gerwin 2018; Andrzejewski 2020; Rytel-Warzocho 2018) realizowane są w formule deliberatywnych mini-publik, opierających się na dwóch filarach. Po pierwsze, są one deliberatywne w tym sensie, że uczestnicy wypracowują końcowe rekomendacje w procesie uczenia się i otwartej deliberacji. Po drugie, stanowią reprezentatywne odzwierciedlenie określonej populacji, np. dzielnicy czy miasta (oczywiście sprawdzą się też na szczeblu regionu lub kraju). Dzieje się to w związku z przyjęciem założenia, że skład forum odzwierciedla szereg kryteriów demograficznych danej społeczności. Uczestnicy, by zadośćuczynić tej zasadzie, są wyłaniany w drodze losowania, z zachowaniem kryteriów typu: wiek, płeć, miejsce zamieszkania, wykształcenie itd. Dzięki zastosowaniu wieloetapowej procedury warstwowego losowania, w celu wygenerowania ciała obywateli szeroko podobnego do składu demograficznego

szerszej populacji, osiąga się tzw. reprezentację opisową, a więc grupę będącą niejako „suwerenem w pigułce” (Setälä, Smith 2018; Fishkin 2009). Podkreślenia wymaga, iż w przeciwieństwie do narzędzi partycypacyjnych, opartych na rywalizacji (plebiscycie), demokracja deliberatywna opowiada się za wysokojakościowymi procesami debaty, angażującymi jednorazowo jedynie wąską grupę obywateli.

Rozwiązania te przetestowano już na świecie kilkaset razy, począwszy od pionierskich paneli obywatelskich w sprawie reformy wyborczej w Kolumbii Brytyjskiej (Fournier i in. 2011), a także w Ontario i Holandii, poprzez innowacyjne procesy, które mają miejsce w Irlandii od ponad dekady (Farrell, Suiter 2019; Podgórska-Rykała 2023c). Jak również w odniesieniu do kolejnych paneli obywatelskich realizowanych w całej Europie, na szczeblach lokalnych, regionalnych i krajowych, np. dotyczących zmian klimatu w Wielkiej Brytanii, Belgii czy Francji (Smith 2024; Giraudet, Apouey, Arab i in. 2022).

Kilkanaście procesów deliberatywnych, opartych na warstwowo-losowym doborze uczestników zrealizowanych przez największe polskie miasta, dowiodło, że metoda ta jest nie tylko sprawiedliwa, ale też efektywna, a przypadkowi mieszkańcy doskonale radzą sobie z rozstrzygnięciem skomplikowanych i naglących problemów publicznych (Gerwin 2028; Podgórska-Rykała 2020, 2024; Pospieszna, Pietrzyk-Reeves 2024). Dzięki temu, że fora składające się ze zwykłych obywateli pełnią funkcję pewnego rodzaju „demokratycznego lustra”, stanowią wyróżniającą się innowację, która może przyczynić się do skutecznego reformowania współczesnych systemów politycznych stawiając obywateli w centrum uwagi procesów decyzyjnych (Curato i in. 2021: 13). Dlatego Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju definiuje innowacje deliberatywne jako część szerszego ruchu demokratycznego, w celu przyznania obywatelom bardziej bezpośredniej roli w kształtowaniu decyzji publicznych, które ich dotyczą (OECD, 2020).

Demokracja deliberatywna stanowi w ciągu ostatnich dekad dominujący prąd w teorii demokracji i w związku z tym ma ogromny wpływ na sposób myślenia o różnych jej wymiarach. Model ten wyrasta z niepokoju o dominację „większościowych” teorii eksponujących głosowanie i wybory, jako kluczowe instytucje demokratyczne. W zamian proponuje deliberację równych sobie osób. Poprzez otwartą, a przy tym opartą na dowodach i argumentach debatę, procesy deliberatywne mogą przekształcać preferencje jednostkowych obywateli i pomagać im w znalezieniu rozwiązań możliwych do akceptacji także przez innych. Dzieje się to poprzez odwołanie do rozumności i argumentatywnej dyskusji, opartej na przekonywaniu innych, a nie wywieraniu wpływu metodami siłowymi. Innowacje deliberatywne umożliwiają obywatelom aktywny udział w podejmowaniu ważnych dla nich decyzji. Dzięki takiej ścieżce możliwe jest zespołowe wypracowanie rozsądnych i sprawiedliwych rozwiązań dla konkretnych problemów publicznych – nawet tych bardzo kontrowersyjnych, których zawodowi politycy starają się unikać jak ognia. Mądre i uczciwe angażowanie obywateli w procesy decyzyjne może przynieść wiele korzyści, m.in. pozytywnie wpływać na postrzeganie przez społeczeństwo legitymizacji tych procesów i wytworzonych w ich ramach decyzji (Boulianne 2018; Jäske 2019), a także systematycznie wspierać budowanie kapitału obywatelskiego w dłuższej perspektywie.

## Zakończenie: Włączająca i oparta na argumentach debata zamiast byle jakiej partycypacji

Krytycy szerszej partycypacji obywateli zakładają, że jednostkowa racjonalność musi leżeć u podstaw teorii demokracji. Pokazują przy tym, że ów ideał jest głęboko nieprawdopodobny i stąd dochodzą do wniosku, że musimy przemyśleć demokrację na nowo oraz nadać jej nowe kształty (Achen, Bartels 2016). Ale deliberatywni demokraci nigdy nie przyjęli takiego ideału, bo nie opowiadają się za masowym włączeniem jednostek. Podkreśla ten aspekt Gerry Stoker (2000: 6–7) pisząc, że „w przeciwieństwie do partyzantów demokracji bezpośredniej czy partycypacyjnej, zwolennicy demokracji deliberatywnej nie postrzegają maksymalnego uczestnictwa jako zalety samej w sobie. Choć nadal opowiadają się za szerokim uczestnictwem, nie aprobują struktur odzwierciedlających utylitarną koncepcję polityki, sprowadzoną do konfliktu interesów, w którym od rządu oczekuje się znalezienia równowagi między rywalizującymi ze sobą żądaniami. Uważają raczej, że instytucje polityczne powinny być tak zaprojektowane, aby obywatele mogli nawiązywać wzajemne relacje poprzez rozważania lub linie argumentacji, a nie po prostu jako negocjatorzy poszukujący wymiany. Głównym argumentem wysuwany przez zwolenników tej tezy jest to, że polityka musi obejmować rozumowanie i otwartą debatę oraz refleksję nad opiniami innych ludzi. Choć większość z nich niekoniecznie wierzy w uproszczoną identyfikację rozwiązań w *interesie ogółu*, to raczej utrzymują, że deliberacja wydobywa nowe stanowiska i podstawy porozumienia. Uważają, że *deliberatywnie* zorganizowane uczestnictwo prowadzi do nowatorskich rozwiązań i usprawnia procesy decyzyjne”.

A więc nie o samo *uczestnictwo* tu chodzi, bo przecież uczestnictwo może być symboliczne, przypadkowe, masowe, bez wpływu – może być byle jakie i często takie właśnie jest. Gdy obywatele nie mają wystarczającej wiedzy, danych i dowodów na temat zjawisk, o których muszą się wypowiadać, wówczas łatwo nimi manipulować i jeszcze łatwiej wyprowadzić ich na manowce. Trudno mówić o jakiegokolwiek epistemicznej wartości decyzji, które zapadają w nieracjonalnym i nie popartym dowodami procesie decyzyjnym, choćby był możliwie najbardziej *demokratyczny*.

Odnosząc się do pytania zawartego we wstępie, a więc: *Czy wiemy, jak budować kapitał obywatelski społeczności/wspólnoty lokalnej?* – należy podkreślić, że choć odpowiedź niewątpliwie jest bardzo skomplikowana, to jednocześnie można uznać, że zasadniczo wiemy jaką powinniśmy obrać ścieżkę. Powstaje jednak pytanie, czy – jako mieszkańcy, aktywiści, urzędnicy i decydenci – będziemy chcieli wspólnie podjąć ten wysiłek?

Przy czym, jak wskazuje Cezary Trutkowski, szersze angażowanie obywateli w procesy decyzyjne, jak i „koncepcja demokracji partycypacyjnej wielu samorządowcom wydaje się niczym więcej jak utopijną ideą, to jej wdrożenie stanowi po prostu niezbędny krok w obronie demokracji przed zjawiskiem lokalnej oligarchizacji, wynikającej z konkurencji partykularnych grup interesów.” (Trutkowski 2024c: 492). Mimo uzasadnionych – głównie argumentami natury politycznej – obaw decydentów (Podgórska-Rykała 2024), społeczne zapotrzebowanie na innowacyjne inicjatywy angażujące zwykłych obywateli jest generalnie bardzo wysokie i wciąż rośnie (Bedock, Pilet 2021), a łącząc ten trend z unikalnymi wynikami badań zaprezentowanymi w *Kapitale obywatelskim...* jestem przekonana, że kierunek ten należy uznać za bardzo obiecujący.



## Bibliografia:

- Achen Ch.H., Bartels L.M. (2016), *Democracy for Realists: Why Elections Do Not Produce Responsive Government*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Andrzejewski S. (2020), *Panel obywatelski z perspektywy obserwatora – przypadek Warszawskiego Panelu Klimatycznego*, „Miscellanea Anthropologica Et Sociologica”, 21(3), pp. 201–217.
- Barber B. (2003), *Silna demokracja* (przeł. A. Krzynówek), [w:] D. Pietrzyk-Reeves (red.), *Współczesna filozofia polityki. Wybór tekstów źródłowych*, Kraków: Wydawnictwo Dante.
- Bedock C., Pilet J. (2021), *Who Supports Citizens Selected by Lot to be the Main Policymakers? A Study of French Citizens*, “Government and Opposition”, 56(3), 485–504. Doi:10.1017/gov.2020.1.
- Boulianne S. (2018), *Mini-publics and public opinion: Two survey-based experiments*, “Political Studies”, nr 66(1), p. 119–136.
- Crosby N., Nethercut D. (2005), *Citizens’ Juries: Creating a Trustworthy Voice of the People*, [w:] J. Gastil, P. Levine (red.), *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the 21st Century*, San Francisco: Jossey-Bass, p. 111–119.
- Curato N., Farrel D.M., Geissel B., Grönlund K., Mockler P., Pilet J-B., Renvick A., Rose J., Setälä M., Suiter J. (2021), *Deliberative mini-publics. Core Design Features*, Bristol: Bristol University Press.
- Dąbrowska A. (2024a), *Włączanie obywateli w podejmowanie decyzji – doświadczenia europejskie*, [w:] C. Trutkowski, *Kapitał obywatelski społeczności lokalnych*, Warszawa: Wydawnictwo Scholar.
- Dąbrowska A. (2024b), *Kompetencje i poczucie sprawstwa podstawowymi czynnikami aktywności obywatelskiej?*, [w:] C. Trutkowski, *Kapitał obywatelski społeczności lokalnych*, Warszawa: Wydawnictwo Scholar.
- Escobar O., Elstub S. (2017), *Forms of Mini-publics: An introduction to deliberative innovations in democratic practice*, “Research and Development Note”, Sydney: newDemocracy, 8 May.
- Farrel D.M., Suiter J. (2019), *Reimagining Democracy: Lessons in Deliberative Democracy from the Irish Front Line*, Ithaca and London: Cornell University Press.
- Fishkin J. (1991), *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*, Yale University Press.
- Fishkin J. (2018), *Democracy When the People Are Thinking: Revitalizing Our Politics through Public Deliberation*, Oxford: Oxford University Press.
- Fishkin J., Farrar C. (2005), *Deliberative Polling*, [w:] J. Gastil, P. Levine (red.), *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the 21st Century*, San Francisco: Jossey-Bass, p. 68–79.
- Fishkin J.S., Luskin R.C. (2000), *The Quest for Deliberative Democracy*, [w:] M. Saward (red.), *Democratic Innovation: Deliberation, Representation and Association*, London: Routledge, p. 17–28.
- Fishkin J.S. (2009), *When the people speak: Deliberative democracy and public consultation*, Oxford: Oxford University Press.
- Fournier P., van der Kolk H., Carty R.K., Blais A., Rose J. (2011), *When Citizens Decide: Lessons from Citizen Assemblies on Electoral Reform*, Oxford: Oxford University Press.
- Gerwin M. (2018), *Panele obywatelskie. Przewodnik po demokracji, która działa*, Kraków.
- Giraudet LG., Apouey B., Arab H. et al. (2022), *„Co-construction” in deliberative democracy: lessons from the French Citizens’ Convention for Climate*, “Humanities, and Social Sciences Communications”, nr 9, 207. Doi: 10.1057/s41599-022-01212-6.

- Grönlund K., Bächtiger A., Setälä M. (red.) (2014), *Deliberative Minipublics: Involving Citizens in the Democratic Process*, Colchester: ECPR Press.
- Hendriks C.M. (2005), *Consensus Conferences and Planning Cells*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Hendriks C.M., Lees-Marshment J. (2019), *Political leaders and public engagement: The hidden world of informal elite–citizen interaction*, "Political Studies", 67(3), p. 597–617. Doi: 10.1177/0032321718791.
- Jäske M. (2019), *Participatory innovations and maxi-publics: The influence of participation possibilities on perceived legitimacy at the local level in Finland*, "European Journal of Political Research", nr 58(2), p. 603–630.
- Joss S. (1998), *Danish Consensus Conferences as a Model of Participatory Technology Assessment: An Impact Study of Consensus Conferences on Danish Parliament and Danish Public Debate*, „Science and Public Policy”, nr 25, p. 2–22.
- Joss S., Durant J. (red.) (1995), *Public Participation in Science: The Role of Consensus Conferences in Europe*, London: Science Museum.
- Konieczna-Sałamatin J. (2024), *Demokracja lokalna w działaniu – wyniki badań sondażowych*, [w:] C. Trutkowski, *Kapitał obywatelski społeczności lokalnych*, Warszawa: Wydawnictwo Scholar.
- Lewicki M. (2024a), *Raport regionalny z badania terenowego w województwie pomorskim*, [w:] C. Trutkowski, *Kapitał obywatelski społeczności lokalnych*, Warszawa: Wydawnictwo Scholar.
- Lewicki M. (2024b), *Mobilizacja i grupy interesu jako czynniki zwiększające aktywność mieszkańców? Instytucjonalizacja działania grupowego w społecznościach lokalnych*, [w:] C. Trutkowski, *Kapitał obywatelski społeczności lokalnych*, Warszawa: Wydawnictwo Scholar.
- OECD (2020), *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions. Catching the Deliberative Wave*.
- Parkinson J. (2006), *Deliberating in the real world: Problems of legitimacy in deliberative democracy*, Oxford: Oxford University Press.
- Pobłocki K. (2024), *Mobilizacja*, [w:] C. Trutkowski, *Kapitał obywatelski społeczności lokalnych*, Warszawa: Wydawnictwo Scholar.
- Podgórska-Rykała J. (2020), *Panele obywatelskie jako metoda deliberacji decyzyjnej*, Warszawa: C.H. Beck.
- Podgórska-Rykała J. (2023b), *Innowacje deliberatywne jako zasilenie lokalnej demokracji: Przykłady paneli obywatelskich z Polski*, „Opinie i Komentarze Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej”, nr 19.
- Podgórska-Rykała J. (2023c), *Obywatele w centrum uwagi: procesy deliberatywne w czasach kryzysu, niepewności i zmiany. Doświadczenia płynące z Irlandii*, [w:] M. Marczevska-Rytko (red.), *Demokracja partycypacyjna i deliberatywna w czasach niepewności. Ciągłość i zmiana*, Lublin: UMCS.
- Podgórska-Rykała J. (2023a), *Innowacje deliberatywne jako sposób na łagodzenie kryzysu demokracji: Wybrane przykłady zagranicznych mini-publik*, „Opinie i Komentarze Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej”, nr 8.
- Podgórska-Rykała J. (2024), *Deliberative democracy, public policy, and local government*, New York; Abingdon: Routledge. Doi: <https://doi.org/10.4324/9781032670799>.
- Pospieszna P., Pietrzyk-Reeves D. (2024), *Democratic Innovations and Shrinking Civic Space in Activism in Hard Times in Central and Eastern Europe*, [w:] P. McMahon, P. Pickering, D. Pietrzyk-Reeves (Eds.), *Democratic Innovations*, Routledge.
- Reguński J. (2005), *Samorządna Polska*, Warszawa: Rosner i Wspólnicy.
- Rytel-Warzocho A. (2018), *Panel obywatelski jako forma partycypacji społecznej na poziomie lokalnym w świetle doświadczeń Gdańska*, [w:] A. Szmyt, J. Boszycki,

- J. Stelina, W. Mikołajowicz Iwanow (red.), *Aktualne problemy prawa Polski i Ukrainy*, Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, p. 73–88.
- Setälä M., Smith G. (2018), *Mini-Publics and deliberative democracy*, [w:] A. Bächtiger, J.S. Dryzek, J.J. Mansbridge, M.E. Warren (eds.), *The Oxford Handbook of deliberative democracy*, Oxford: Oxford University Press, p. 300–314.
  - Smith G. (2009), *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation, Theories of Institutional Design*, Cambridge: Cambridge University Press.
  - Smith G., Wales C. (1999), *Citizenship and Locality: The Theory and Practice of Citizens' Juries*, „Policy and Politics”, nr 27(3), p. 295–308.
  - Smith G. (2024), *We Need To Talk About Climate: How Citizens' Assemblies Can Help Us Solve The Climate Crisis*, University Westminster.
  - Stroker G. (2000), *Participation of citizens in local public life. Report by the Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR)*, Strasbourg: Council of Europe Publishing.
  - Trutkowski C. (2024a), *Wprowadzenie. Rozwój lokalny – w stronę końca pewnej epoki*, [w:] C. Trutkowski, *Kapitał obywatelski społeczności lokalnych*, Warszawa: Wydawnictwo Scholar.
  - Trutkowski C. (2024b), *Kapitał obywatelski – brakujące ogniwo lokalnego rozwoju społecznego*, [w:] C. Trutkowski, *Kapitał obywatelski społeczności lokalnych*, Warszawa: Wydawnictwo Scholar.
  - Trutkowski C. (2024c), *Zakończenie. Zgorzkniały aktywizm – poza menedżerską i romantyczną wizją samorządności lokalnej*, [w:] C. Trutkowski, *Kapitał obywatelski społeczności lokalnych*, Warszawa: Wydawnictwo Scholar.
  - Ufel W. (2022), *I Wrocławski Panel Obywatelski jako przykład zastosowania praktyki deliberacyjnej*, „Studia z Polityki Publicznej”, 9, 4(36), s. 95–114. Doi: 10.33119/KSzPP/2022.4.5.
  - Warren M.E., Pearse H. (red.) (2008), *Designing Deliberative Democracy: The British Columbia Citizens' Assembly*, Cambridge: Cambridge University Press.
  - Wojakowski D. (2024), *Raport regionalny z badania terenowego w województwie podkarpackim*, [w:] C. Trutkowski, *Kapitał obywatelski społeczności lokalnych*, Warszawa: Wydawnictwo Scholar.

## O AUTORZE

Dr Joanna Podgórska-Rykała - absolwentka prawa, politologii i administracji, doktor nauk społecznych w dyscyplinie nauki o polityce. Adiunkt na Uniwersytecie Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie oraz koordynatorka działu badań i analiz w Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej. Stypendystka Jean Monnet w European University Institute we Florencji (Włochy, 2022-2023) oraz stypendystka Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej na Wydziale Polityki Publicznej Uniwersytetu Śląskiego w Opawie (2020, Czechy). Laureatka Stypendium Ministra Edukacji i Nauki dla Wybitnych Młodych Naukowców (2022-2025). Jest autorką, współautorką i redaktorką ponad 120 publikacji. Interesuje się demokracją deliberatywną, polityką publiczną i samorządem terytorialnym. Jej najnowsza książka *Deliberative Democracy, Public Policy, and Local Government* wydana w 2024 roku w serii *Public Administration and Public Policy* przez Routledge, porusza problem roli mini-publik deliberatywnych w kształtowaniu polityki publicznej na szczeblu lokalnym.

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

....

Warszawa, kwiecień 2024  
Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego  
ul. Edwarda Jelinka 6, 01-646 Warszawa

[WWW.FRDL.ORG.PL](http://WWW.FRDL.ORG.PL)