

Panele obywatelskie: lek czy placebo?

26 maja 2021

Panele obywatelskie podbijają świat. Gdzie indziej organizowane są już na poziomie państw, w Polsce coraz szerzej odwołują się do nich miasta. Tylko w 2020 roku, mimo epidemii, obradowały w Warszawie, Wrocławiu i Łodzi. Na różnych etapach jest obecnie realizacja paneli w Krakowie i Poznaniu. To dobry moment, by porozmawiać o ich efektach.

[Panel obywatelski](#) to eksperymentalna forma demokracji deliberatywnej. Powoływany jest dla powzięcia rozstrzygnięć w jednym temacie, zdefiniowanym w trakcie przygotowań. Uczestnicy panelu wyłaniani są do niego nie na drodze wyboru, lecz losowania, z założeniem, by skład panelu odzwierciedlał możliwie wiernie przekrój demograficzny reprezentowanej społeczności. Od uczestników nie są wymagane żadne konkretne kompetencje. Podczas pierwszych spotkań panelu, dzięki zaproszonym ekspertom, zapoznają się oni z postawionym do rozwiązania problemem, podczas kolejnych – wspólnie rozważają możliwe rozstrzygnięcia. Efektem pracy panelu są rekomendacje wybranych rozwiązań, przy czym przyjmuje się zwykle, że najistotniejsze („wiążące”) są te z nich, które poparło co najmniej 80% panelistów.

Pierwszy w Polsce był Gdańsk. Już w 2014 zorganizowano tam panel obywatelski, który miał pomóc w ulepszeniu funkcjonowania budżetu obywatelskiego. Kolejne trzy obradowały w latach 2016-17. W 2018 zorganizowano panel w Lublinie. W 2020 – klimatyczny w Warszawie, skupiony na kwestii miejskiej zieleni w Łodzi oraz poświęcony zagadnieniom komunikacyjnym panel we Wrocławiu.

Oczekiwania względem wyników pracy paneli bardzo silnie ukształtowały się pod wpływem zmitologizowanej wizji efektów

obrad panelu przeprowadzonego w Irlandii w 2017, a poświęconego kwestii aborcji. Wbrew popularnym przekonaniom, panel ten nie „zalegalizował” aborcji w Irlandii. Jego zasadniczą rekomendacją, choć przyjętą większością jedynie 57% głosów uczestników, była tylko zmiana brzmienia 8. poprawki do konstytucji, dotychczas wykluczającej dopuszczenie legalnej aborcji, na takie, które decyzję w tej kwestii odda w ręce parlamentu. Zalecenie to, z ulgą przyjęte przez polityków, którzy zdawali sobie sprawę z tego, że społeczeństwo w większości popiera już rozwiązania pro choice, lecz nadal nie mieli odwagi przeciwstawić się zdeterminowanemu środowiskom katolickim, stało się podstawą referendum, które zmianę 8. poprawki zatwierdziło (samo zaś prawo aborcyjne zostało zmienione tradycyjną ustawą).

W ten sposób instytucja panelu obywatelskiego, nieco na wyrost, wyrobiła sobie markę narzędzia pozwalającego jednym cięciem rekomendacyjnego miecza uporać się z przeróżnymi węzłami gordyjskimi, których rozwiązanie przerasta kompetencje i/lub odwagę polityków. Tak pojmowany i wyobrażony panel trafił na listę żądań ruchów społecznych, oskarżających klasę polityczną o nieumiejętność uporania się z wyzwaniami współczesności. Organizacja klimatycznych paneli obywatelskich stała się na przykład jednym z trzech zasadniczych postulatów globalnego ruchu Extinction Rebellion.

Czy efekty pracy paneli spełniają pokładane w nich oczekiwania?

Trzy kolejne panele obywatelskie obradujące w Gdańsku (pomijając ten z 2014) przedstawiły łącznie 73 rekomendacje, które zyskały poparcie ponad 80% panelistów. Zamieszczone na poświęconej panelom podstronie oficjalnej witryny Gdańska zestawienie zrealizowanych [rekomendacji](#) liczy... trzy pozycje. W rzeczywistości zrealizowano ich więcej, ale fakt, że nawet organizator panelu, Urząd Miejski Gdańska, nie uznaje za

istotne, by się tym pochwalić, jest znaczący. Już przy okazji pierwszego z tych paneli ujawnił się problem, który powtarzać się będzie regularnie – zorganizowany przez miasto panel przyjmuje rekomendacje, których miasto nie jest w stanie wykonać, bo przekracza to jego kompetencje. Efektem kolejnego gdańskiego panelu było m.in. zalecenie, by Gdańsk objąć uchwałą antysmogową, zakazującą spalania paliw stałych. Miasto nie może takiej uchwały przyjąć, może to zrobić tylko sejmik wojewódzki. W tej sytuacji rekomendacja pozostaje martwym zapisem, a jedynymi zaleceniami realizowalnymi okazują się te, które postulują wyświetlanie poziomu zanieczyszczeń na przystankowych tablicach i prowadzenie kampanii informacyjnej. Rzeczy ważne, lecz do game changerów im daleko. (Notabene – uchwała antysmogowa została przyjęta przez sejmik pomorski w 2020 roku, trzy lata po panelu i bez wyraźnego związku z jego pracami.)

Zarówno ten, jak i inne panele „okołosmogowe”, dobrze uwidocznily też inny kłopot – z właściwym sformułowaniem tematu i zagadnień poddawanych pod obrady. Problem smogu jest dostatecznie rozeznany, a sposoby jego rozwiązania – oczywiste. Nie trzeba do tego powoływać panelu. Panel natomiast z powodzeniem mógłby się zająć tym, skąd wziąć pieniądze na szybką i masową wymianę pieców (czyli z jakiego obszaru je zabrać), albo w jaki sposób ograniczyć transport w mieście. O to jednak, na wszelki wypadek, nikt go nie pyta. Zamiast tego, uczestników panelu lubelskiego poproszono o odpowiedź na ogólnikowe pytanie: „Co zrobić, aby oddychać czystym powietrzem?”.

Z kolei trzeci panel w Gdańsku miał powiedzieć „Jak wspierać aktywność obywatelską w Gdańsku?”. Adresowanie takiego pytania do panelu, zamiast do zespołu socjologów, dowodzi całkowitego niezrozumienia jego idei i zaowocowało, oczywiście, całą listą rekomendacji, które w istocie sprowadzają się do jednej banalnej konstatacji – należy obywateli słuchać. Rekord absurdalności stawianego panelowi pytania należy jednak

niewątpliwie do władz Poznania, które nie wahają się poddać pod rozstrzygnięcie istnie rewołucyjnej kwestii: „Czy całkowicie odejść w Poznaniu od spalania węgla w gospodarstwach domowych?”. To nie żart (chyba?), nad tym miał się zastanawiać panel rozpoczynający się w marcu roku 2021!

Jak traktowane są rekomendacje niechciane, wykraczające poza plany miejskich „włodarzy”, doskonale widać było w Lublinie. Tamtejszy panel wskazał m.in. na konieczność „pełnej ochrony przed zabudową kubaturową całego obszaru Górki Czechowskich” (Górki to położony w bezpośredniej bliskości centrum miasta obszar częściowo dzikiej zieleni). Rekomendacja ta została przez miasto z miejsca, już w komentarzach do wyniku pracy panelu, odrzucona. Dążąc zaś wbrew niej do tego, by deweloperowi jednak na zabudowę Górki zezwolić, miasto zaproponowało zmianę miejscowego planu przestrzennego. Propozycja ta, odrzucona przez lublinian w referendum zorganizowanym rok po panelu, została jednak przyjęta przez uparcie dążącą do celu Radę Miasta, a batalia prawna o Górki trwa do dziś. Istnym kuriozum była też odpowiedź miasta na kolejną rekomendację panelu, zalecającą obniżenie cen biletów okresowych w komunikacji zbiorowej. Tu urząd miasta z rozczulającą szczerością napisał: „Rekomendacja nie odpowiada na pytanie zadane panelowi. Nie ma związku z poprawą jakości powietrza”.

We Wrocławiu jedyna z ostatecznych rekomendacji, która wyznaczała konkretną datę jej realizacji, dotyczyła przebudowy przystanku w centrum miasta. Została odrzucona przez magistrat natychmiast po zakończeniu panelu, jako niemożliwa do realizacji w tym terminie. Realizacja tak niewielkiej przecież inwestycji wydawałaby się dobrym sposobem na uwiarygodnienie dobrej woli miasta i pokazanie, że zgodnie z obietnicami poważnie podchodzi do wyników prac powołanego przez siebie panelu. Najwyraźniej jednak tak nie jest. We Wrocławiu można było także zaobserwować jeszcze jedno interesujące zjawisko. Tamtejszy panel, poświęcony kwestiom komunikacyjnym, miał

m.in. odpowiedzieć, jak skomunikować z centrum odleglejsze dzielnice. Przed ostatecznym głosowaniem opublikowano listę planowanych rekomendacji. To do tych propozycji swoje uwagi mogli zgłosić mieszkańcy i ruchy obywatelskie. Mające być głosowane rekomendacje zalecały m.in. budowę linii tramwajowych – na Maślice do 2023 r., na Muchobór – do 2026, na Ołtaszyn – do 2024. W rekomendacjach faktycznie głosowanych dat już nie ma, zostały zastąpione formułką „w najbliższym możliwym terminie”, co oczywiście całkowicie odbiera im jakiegokolwiek znaczenie.

Czy panele mogą być skuteczne?

Protagonisci paneli przekonują, że są one doskonałym narzędziem, by wspomóc niewydolną demokrację przedstawicielską, popchnąć sprawy na nowe tory wtedy, gdy społeczeństwo staje się już do tych zmian gotowe, lecz uwikłani w rozmaite zależności politycy jeszcze się ich boją. Argumentują, że paneliści nie muszą zyskiwać partyjnej nominacji i akceptacji wodza, nie są skrepowani partyjnymi instrukcjami ani obawami o przyszłą reelekcję. Nie reprezentują nikogo poza samymi sobą, choć panel jako całość reprezentuje całą społeczność. Deliberacje w gronie kilkudziesięciu osób o podobnej sytuacji, acz być może prezentujących całkowicie odmienne spojrzenie na daną kwestię, na dodatek w oderwaniu od zaplecza ideologicznego, nieuniknionego w momencie, gdy paneliści byłiby reprezentantami partii czy ruchów, pozwala każdemu z nich na zyskanie nowej perspektywy. Można więc przypuszczać i mieć nadzieję, że dzięki temu stać ich będzie na odważne i trudne decyzje. Odpowiednio zorganizowany panel miałby stanowić współczesne wcielenie idei rządów „równych przez równych”, a w akcie zarządzania w najdosłowniejszy sposób brałoby udział nasi sąsiedzi. Lub my sami, jeśli tylko zostaniemy wylosowani. W czasach powszechnej nieufności i pogardy do klasy politycznej to niebagatelna zaleta. Gdy przyjdzie do podejmowania trudnych decyzji, związanych choćby z

koniecznością adaptacji do zmian klimatycznych, wiarygodność panelu stanowiłaby silny argument pomocny w uzasadnianiu ich konieczność.

Narracja taka, choć może grzeszy zbyt dużym optymizmem, nie jest pozbawiona pewnych racji, czego dowodzą takie rekomendacje, jak choćby ta w sprawie lubelskich Górek. Ten sam casus pokazuje jednak kompletną bezsilność panelu, gdy przychodzi do realizacji rekomendacji. Zarówno [prezydent Żuk](#), jak i prezydenci innych miast, które panele organizowały, obiecywali solennie, zwykle przy okazji ich inauguracji, że rekomendacje, które zyskają 80 lub więcej procent poparcia w głosowaniu, traktować będą jako „zobowiązujące”. Praktyka pokazuje coś całkowicie odmiennego.

Jednak na nic więcej, niż prezydenckie deklaracje, panele w obecnym stanie prawnym liczyć nie mogą. Są one organizowane albo na podstawie ustawy o samorządzie gminnym jako forma konsultacji społecznych (Gdańsk, Poznań), albo na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego jako zadanie publiczne (Lublin, Wrocław, Warszawa). Żadna z tych form nie daje panelowi jakichkolwiek kompetencji decyzyjnych. Dopóki tak będzie, dopóki panele nie będą mogły decydować ani o budżetach, ani o terminach realizacji swoich rekomendacji, i dopóki te decyzje nie będą rzeczywiście obowiązujące, organizowanie paneli pozostanie, jak dotychczas, sztuką dla sztuki, służącą PR-owi miejskich włodarzy, a nie rozwiązywaniu realnych problemów. Do tego sztuką dość drogą – organizacja jednego panelu kosztuje 100-200 tysięcy zł. Dzieje się tak zresztą nie tylko w Polsce – postanowienia szeroko wychwalanego francuskiego narodowego panelu klimatycznego zostały w dużej części, i wbrew wcześniejszym obietnicom, zlekceważone [przez Macrona](#).

Nadanie panelom mocy decyzyjnej wymagałoby ustępstw kompetencyjnych ze strony władzy zarówno ustawodawczej, jak i wykonawczej, a możliwe byłoby jedynie w drodze – co najmniej – ustawowej. Czy taka rewolucja jest obecnie możliwa, jak silna

powinna to być moc, w jaki sposób i przed kim odpowiedzialna – to kwestia do dalszej dyskusji, niezbędnej jednak, jeśli chcemy kontynuować eksperymenty z demokracją deliberatywną.

Jeszcze jedna, niezwykle istotna, kwestia to właściwe sformułowanie problemu, o którym panel ma decydować. Stawianie pytań otwartych, na które paneliści mieliby poszukiwać odpowiedzi, mija się z celem. Pamiętajmy, że spotykają się oni 5-6 razy po kilka godzin, a połowa tych spotkań poświęcona jest na wysłuchanie ekspertów i stron. Nie ma czasu na wypracowywanie rozwiązań. Panel powinien mieć zatem głos przede wszystkim rozstrzygający – zapoznany z kilkoma wypracowanymi wcześniej, alternatywnymi strategiami rozstrzygnięcia problemu, decydowałby o wyborze jednej z nich. Propozycje strategii powinny przy tym być możliwie całościowe, nie ograniczając się tylko do wyboru rozwiązań inżynierskich i technicznych, lecz również uwzględniać skutki społeczne i środowiskowe, a także szacować koszty finansowe. Muszą to też być rozwiązania, które będą realnie możliwe do realizacji na poziomie jednostki organizującej panel. Pozostając przy przykładzie miejskich paneli klimatycznych – panel mógłby wybrać drogę, którą miasto powinno pójść, by najlepiej zaadaptować się do zmian klimatu. Rozważania o tym, że miasto ma być emisyjnie neutralne lub nawet „100% OZE” (jak to się stało w Warszawie) są mrzonkami, na poziomie komunalnym niemożliwymi do realizacji.

Autorstwo: Maciej Huzarewicz

Źródło: NowyObywatel.pl