

# PANELE OBYWATELSKIE

*Przewodnik po demokracji,  
która działa*



MARCIN GERWIN

## PANELE OBYWATELSKIE



# PANELE OBYWATELSKIE

*Przewodnik po demokracji, która działa*

Marcin Gerwin



Kraków

© Copyright by Marcin Gerwin 2018

Współpraca redakcyjna: Magdalena Błędowska

Korekta: Agnieszka Brach

Projekt okładki: Maycon Prasniewski

Skład: Joanna Turkawska

Ilustracje:

- Jaga Słowińska (strony: 6, 19, 43, 49)
- Maycon Prasniewski (strony: 10, 13, 88)
- Nvard Yerkanian (strony: 3, 25, 28, 33, 46, 53, 59, 65, 67, 73, 74-75, 78, 80)

Zdjęcie z tyłu okładki: Joanna Nowak

Książka do pobrania w formacie PDF oraz jako e-book:  
[otwartyplan.org](http://otwartyplan.org), [citizensassemblies.org](http://citizensassemblies.org)

Wydawca: Fundacja Otwarty Plan, [otwartyplan.org](http://otwartyplan.org)

Fundacja Otwarty Plan jest organizacją pozarządową, której celem jest działanie na rzecz ochrony środowiska, edukacji ekologicznej i globalnej, zielonej gospodarki, zmian w przestrzeni publicznej, zrównoważonego transportu, lokalnej konsumpcji żywności oraz odnawialnych źródeł energii. W obszarze naszych szczególnych zainteresowań jest upowszechnianie i rozwijanie idei zrównoważonego miasta, które rozumiane jest przez nas jako miasto przyjazne ludziom i przyrodzie. Realizujemy kampanie informacyjne, warsztaty i szkolenia dla dzieci, młodzieży i dorosłych.

Wydrukowano na papierze z certyfikatem ekologicznym EU Ecolabel.

ISBN 978-83-946199-2-3

Wydanie I, Kraków 2018



## Spis treści

Wstęp.....	7
1. Demokracja, która działa.....	15
2. Przygotowania przed panelem.....	20
3. Wybór tematu.....	23
4. Czas trwania panelu.....	26
5. Zespół organizacyjny.....	27
6. Wielkość panelu.....	30
7. Skład idealny panelu.....	32
8. Profile indywidualne.....	38
9. Wysyłanie zaproszeń.....	40
10. Rejestracja osób chętnych do udziału w panelu.....	44
11. Kampania promocyjna.....	45
12. Losowanie panelistów.....	47
13. Dieta dla panelistów.....	50
14. Konsultacje otwarte.....	51
15. Układanie programu – część edukacyjna.....	51
16. Część integracyjna.....	57
17. Weryfikacja programu.....	61
18. Facylitatorzy.....	62
19. Wypracowywanie rekomendacji.....	63
20. Podejmowanie decyzji – sprawdzanie konsensusu.....	72
21. Ogłaszanie wyników panelu.....	80
22. Wdrażanie rekomendacji.....	81
23. Panele obywatelskie jako stały element demokracji.....	82
Dodatek: Podstawowe standardy organizowania paneli obywatelskich.....	84





## Wstęp

Przyznam, że nie spodziewałem się, że będę kiedyś zajmował się usprawnianiem demokracji. Pomimo, że studiowałem politologię, tym, co interesowało mnie po skończeniu studiów, była ochrona przyrody. Myślałem także o weterynarii. Kiedy ktoś czyta książki Jamesa Herriota, który zajmował się leczeniem zwierząt na angielskiej wsi, to potem tak jest. Moje zainteresowanie demokracją wzięło się z zastanawiania, jak wprowadzać w życie zrównoważony rozwój. Okazało się bowiem, że choć już od dawna wiadomo, jak wygląda dobre życie w harmonii z przyrodą, istnieją odpowiednie, przyjazne dla środowiska technologie i rozwiązania prawne wspierające zrównoważony rozwój, to zmiany następują bardzo powoli. Jak to jest możliwe?

Czym jednak jest ów zrównoważony rozwój? Z mojej perspektywy jest to dążenie do osiągnięcia dobrej jakości życia, co w praktyce oznacza, że ludzie są szczęśliwi. Dbą się przy tym o zachowanie bogactwa przyrody, dostatku zasobów naturalnych oraz o równość społeczną, która jest rozumiana jako stwarzanie warunków, w których tę dobrą jakość życia będą mogli osiągnąć wszyscy.

Wspieranie zrównoważonego rozwoju dziś jest o tyle istotne, że wciąż są na świecie miejsca, gdzie znikają lasy, degradowane są gleby, wody są skażone substancjami chemicznymi, spora część społeczeństwa żyje w ubóstwie, a miasta rozlewają się na tereny rolnicze. Co sprawia, że te rozwiązania gdzieś utykają i nie są przyjmowane tak szybko, jak mogłyby? Gdy przyjrzeć się temu bliżej, okazuje się, że myśleniu o rozwiązaniach w dłuższej perspektywie nie sprzyja między innymi sposób funkcjonowania

współczesnych demokracji. Ich podstawą są wybory, a z nimi wiążą się zwykle rywalizacja i dbanie o interes ugrupowań politycznych. A to nie zawsze przekłada się na troskę o ludzi i przyrodę.

Sposób zaprojektowania systemu politycznego ma wpływ na to, jak zachowują się ludzie, którzy funkcjonują w jego ramach. Ten system może zachęcać do współpracy lub generować konflikty. Spójrzmy choćby na same metody głosowania – choć może się wydawać, że jest to drobiazg, to może on mieć wpływ na atmosferę w parlamencie i zachowanie polityków. Inaczej mogą się oni zachowywać, gdy do podjęcia decyzji wystarcza zwykła większość (jak obecnie w polskim Sejmie), czyli 50 procent głosów plus jeden, a inaczej, gdyby decyzje podejmowane były w głosowaniu preferencyjnym, gdzie wskazuje się opcje w kolejności swoich preferencji, a wymagany poziom poparcia do przyjęcia ustawy byłby wyższy niż obecna zwykła większość.

Głosowanie preferencyjne działa w taki sposób, że przy opcji, którą uważamy za najlepszą, stawiamy 1, przy opcji, która podoba się nam w drugiej kolejności, stawiamy 2, przy kolejnych – 3, 4 itd. zamiast stawiania jednego krzyżyka. Niby drobna zmiana, jednak pozwala na uzyskanie bardziej precyzyjnego wyniku głosowania, a ponadto sprzyja szukaniu konsensu. Zachęca to do szukania poparcia dla swoich propozycji poza swoimi ugrupowaniami, gdyż w tej metodzie można zagłosować na kilka propozycji jednocześnie. Wówczas przyznanie drugiej lub nawet trzeciej preferencji zwiększa szanse na to, by projekt ustawy przeszedł. To sprawia, że warto szukać sojuszników, co z kolei ma wpływ na relacje międzyludzkie.

O ile wybory są ważne z perspektywy parlamentarzystów czy prezydentów miast, o tyle priorytety zwykłych ludzi są zazwyczaj inne. Mogą oni patrzeć na propozycje rozwiązań politycznych



i zastanawiać się, co będzie korzystne dla nich tak w krótkiej, jak i w długiej perspektywie, bez obciążenia kalkulacjami odnośnie do wyniku wyborów. Mogą brać pod uwagę, co będzie dobre dla ich dzieci, a nawet wnuków, dla przyszłości społeczności, w której żyją. Istotne jest dla nich, czy miasto lub państwo dobrze działa, czy są dobre relacje między ludźmi, czy ludzie są solidarni, czy traktują siebie z szacunkiem i pomagają sobie nawzajem, czy miejsce, w którym żyją, umożliwia kontakt z przyrodą i ogólnie rzecz biorąc na dobrą jakość życia. Chcą być szczęśliwi.

Pojawia się zatem pytanie – jak będzie wyglądał i funkcjonował system demokratyczny, który pozwoli to osiągnąć? Jak będzie działała demokracja, która umożliwi podejmowanie decyzji z troską o ludzi i przyrodę, mając na uwadze efekty długofalowe? Na pewno potrzebne będzie większe niż do tej pory zaangażowanie samych mieszkańców, obywateli, w podejmowanie decyzji. Jak jednak konkretnie to zrobić?

Do paneli obywatelskich przekonywałem się dość długo, zajęło mi to kilka lat. Z początku zajmowałem się budżetem obywatelskim, który polega na tym, że mieszkańcy sami decydują o wydatkach z części budżetu miasta (lub mają wpływ na całość). Sopot stał się pierwszym miastem w Polsce, w którym został on wprowadzony. Było dla mnie bardzo ważne, aby mogli w nim uczestniczyć wszyscy zainteresowani, a także, by o rozwoju miasta rozmawiano. Podstawowym elementem budżetu obywatelskiego, jak go sobie wyobrażałem, były spotkania mieszkańców. Chodziło bowiem o to, aby stworzyć okazję do dyskusji o kierunku rozwoju miasta, do namysłu nad priorytetami wydatków, jak również by wybierać najlepsze projekty dopiero po ich omówieniu (jest to inna formuła niż ta, która jest obecnie stosowana powszechnie w Polsce).



I tu pojawia się następująca kwestia – kto będzie brał udział w tych spotkaniach? Jaki będzie skład tej grupy? Jest to istotne o tyle, że skład grupy ma przecież wpływ na wynik głosowania. Czy będzie można uznać tę grupę za reprezentatywną, czy raczej będą to w większości osoby, które już są zainteresowane tematem i mają czas na to, by wziąć udział w spotkaniach? Do tego jeszcze nie można wykluczyć ryzyka, że na spotkania zostanie „zaproszona” specjalnie grupa osób po to, by wpłynąć na wynik głosowania. Tego aspektu nie sposób pominąć.

Trzeba było więc pogodzić się z tym, że idea otwartych spotkań i możliwości udziału w podejmowaniu decyzji wszystkich zainteresowanych ma swoje istotne wady. O ile w małych społecznościach może się to jeszcze sprawdzać, o tyle już w dużych miastach lub na poziomie całego państwa będzie to

niepraktyczne. Okazało się także, że referenda, które w Polsce można organizować zarówno na poziomie miasta, jak i państwa, mają swoje istotne wady. Pomimo tego bowiem, że każdy może wziąć w nich udział, co bez wątplenia jest ich zaletą, to nie zapewniają one wystarczającej możliwości zapoznania się z tematem – aspekt edukacyjny jest w przypadku referendum ograniczony, choć można próbować go poprawić. Nawet jednak jeżeli zapewni się materiały edukacyjne, to wciąż brakuje porządnej dyskusji. A dla jakości podejmowanych decyzji przydatna jest zarówno edukacja, jak i rozmowa.

Wszystko to prowadziło do wniosku, że najkorzystniejsze będzie po prostu wylosowanie reprezentatywnej grupy, która będzie miała stały i jasno określony skład, dla której przygotowuje się program edukacyjny z wystąpieniami ekspertów, organizacji pozarządowych itd. Na takich zasadach działają właśnie panele obywatelskie i demokracja deliberacyjna, czyli taka, której podstawą jest rozmowa i rozważanie danej kwestii z różnych stron.

Do zorganizowania pierwszego panelu na poziomie miasta, którego wynik byłby traktowany jako wiążący, minęło jednak trochę czasu. Najpierw zorganizowany został w Gdańsku panel obywatelski przez organizację pozarządową, w czym brałem udział jako koordynator, jednak urząd miasta się weń nie włączył. Była to jednak okazja do zdobycia doświadczeń na przyszłość, powstał wówczas pierwszy program komputerowy wspierający losowanie. Bezpośrednią inspiracją do sposobu zaprojektowania przebiegu panelu obywatelskiego były dla mnie panele obywatelskie organizowane przez newDemocracy Foundation z Australii. Zorganizowaliśmy nawet w Warszawie warsztat o panelach obywatelskich, podczas którego Lyn Carson z newDemocracy Foundation opowiadała przez Skype'a o doświadczeniach z Australii.

A potem przyszła powódź w Gdańsku. Urząd miasta przygotowywał się na ulewny deszcz przez kilkanaście lat, tymczasem w 2016 r., gdy już zaczęło padać, to część Gdańska została zalana ponownie. Przeczytałem wówczas komentarz jednej z osób z urzędu miasta, że na tak wysokie opady deszczu, jakie miały miejsce tego lata, nikt nie projektuje – w sensie: nie przygotowuje – tak dużych zbiorników do zatrzymywania wody deszczowej, odpowiedniej kanalizacji itd. „Jak to?” – pomyślałem. Czy nie wzięto pod uwagę, że zmienia się klimat, czego jednym z efektów ma być w naszym regionie więcej opadów ekstremalnych? Zacząłem zgłębiać temat i napisałem o tym artykuł. Z dyskusji na Facebooku po opublikowaniu tego tekstu płynął wniosek, że jeżeli Gdańsk ma być rzeczywiście dobrze przygotowany na ulewne opady deszczu, to warto w te przygotowania włączyć samych mieszkańców, gdyż dzięki temu możliwe będzie zrobienie więcej niż do tej pory. To był impuls do tego, aby napisać email do prezydenta Gdańska i zaproponować mu spotkanie oraz organizację panelu obywatelskiego na ten temat.

Niedługo później przyszła odpowiedź z urzędu miasta i wraz z Łukaszem Pancewiczem, urbanistą, wybraliśmy się na spotkanie z prezydentem Gdańska, Pawłem Adamowiczem. Prezydent zgodził się na organizację panelu obywatelskiego już na samym początku spotkania. Pozostawała jednak jeszcze jedna, kluczowa kwestia – wyniki panelu powinny mieć wiążący charakter, gdyż dopiero dzięki temu cały proces jest traktowany na serio i zwiększa to zaangażowanie wszystkich biorących w nim udział osób, od panelistów poprzez ekspertów aż po urzędników. Prezydent nie zastanawiał się długo, trwało to może dwie sekundy, po czym zaakceptował założenie, że wynik panelu będzie dla niego wiążący, jeżeli poparcie panelistów dla rekomendacji będzie wynosiło co najmniej 80 procent. Dzięki

temu panel obywatelski w Gdańsku to nie były już konsultacje społeczne, lecz demokracja deliberacyjna w praktyce. Tak to się zaczęło. Zorganizowany został pierwszy panel w Gdańsku, potem drugi, trzeci, a następnie inspirując się tymi doświadczeniami, decyzję o organizacji panelu, którego celem była poprawa jakości powietrza, podjął Lublin.



Każdy panel jest okazją do udoskonalania metodologii, od prowadzenia dyskusji i części integracyjnej aż po usprawnianie programów do losowania. Choć po każdej aktualizacji oprogramowania wydawało się, że to już wszystko i kolejne usprawnienia nie będą potrzebne, to potem robiliśmy losowanie i okazywało się, że jednak jeszcze coś można zrobić lepiej.

Szczegółowy sposób organizacji paneli obywatelskich jest jak najbardziej otwarty i można się spodziewać, że w przyszłości pojawią się jakieś nowe rozwiązania. Wyklarowały się jednak jego podstawowe założenia – grupa panelistów powinna być wylosowana i reprezentatywna pod względem demograficznym, organizacją zajmują się niezależni koordynatorzy, którzy układają program, zapewnia się możliwość przedstawienia wszystkich perspektyw, dobre warunki dla deliberacji oraz rekomendacje panelu mają wpływ na podejmowane decyzje. Tę ostatnią kwestię można będzie kiedyś ująć w prawie i wyniki panelu będą wówczas wiążące tak samo jak wyniki głosowania w referendum. Będzie to ogromny krok naprzód w usprawnianiu demokracji.

Samo organizowanie panelu to natomiast przyjemność. Jest to na dobrą sprawę świętowanie demokracji, okazja do zgłębienia jakiegoś tematu, spotkań z mieszkańcami i kreatywności. Doświadczenia z wielu państw na świecie – z Polski, Kanady, Australii, Stanów Zjednoczonych, Niemiec, Austrii, Irlandii czy Belgii – pokazują, że to działa i że ta forma demokracji sprawdza się w praktyce. Mam zatem nadzieję, że ten przewodnik przyda się do organizowania paneli zarówno na poziomie miasta, jak i państwa i że sprawi to wszystkim dużo radości, będzie okazją do poznawania się ludzi i zrobienia czegoś dobrego dla lokalnych społeczności i planety.

Na koniec jeszcze drobny sekret – jak się to robi, że panel obywatelski się udaje? Punktem wyjścia jest przekonanie, że ludzie są z natury dobrzy i potrafią podejmować mądre decyzje.

Marcin Gerwin  
*Sopot, 2018 r.*



## 1. Demokracja, która działa

Wyobraź sobie grupę ludzi w różnym wieku, która spotyka się, by rozstrzygnąć jakąś ważną sprawę dla miasta, państwa lub Unii Europejskiej. Ta grupa nie została wyłoniona w wyborach, lecz wylosowana. Zostało to zrobione w taki sposób, że jej struktura odzwierciedla podstawowe cechy demograficzne miasta lub państwa. Pod uwagę wzięto wiek tych osób, ich płeć, miejsce zamieszkania i poziom wykształcenia. W panelu obywatelskim na poziomie państwa warto ponadto uwzględnić podział na miasto i wieś. Dzięki temu uzyskuje się miasto lub państwo w pigułce.

Ta grupa nie musi być duża. Może to być 50 lub 100 osób. Większa może być wtedy, gdy tematem panelu są na przykład zmiany w konstytucji. Jej wielkość zależy od wielkości miasta lub państwa, a także od możliwości organizacyjnych. Istotne jest, aby była odbierana jako reprezentatywna, powinna budzić zaufanie oraz uwzględniać różnorodność perspektyw i doświadczeń życiowych.

Ta grupa przez następne dni będzie słuchała wystąpień ekspertów, przedstawicieli urzędów, organizacji pozarządowych i innych grup, które są związane z tematem. Jej członkowie będą czytali analizy eksperckie, jak również uwagi przesłane przez innych mieszkańców, którzy nie zostali wylosowani do panelu. Ich rolą jest dokładne zgłębienie tematu i zastanowienie się, jakie rozwiązania będą najkorzystniejsze z perspektywy dobra wspólnego.

W Polsce tę grupę określa się jako panel obywatelski. Jest ona jak ława przysięgłych w amerykańskim sądzie, która słucha opinii

różnych osób i ustala, na czym polega w danej sprawie dobro wspólne lokalnej społeczności lub państwa. Panele obywatelskie, w różnej formie i pod różnymi nazwami, organizowane są między innymi w Australii (*citizens' assembly*), Kanadzie, Irlandii, a ostatnio także w Polsce.

Panele obywatelskie można zorganizować w sprawie niemal dowolnego tematu. Głównym ograniczeniem jest tutaj czas potrzebny na część edukacyjną i zapoznanie się z informacjami potrzebnymi do podjęcia świadomej decyzji. Krótki panel może być rozłożony na cztery soboty – dwa dni na część edukacyjną i dwa na deliberację – jeżeli sprawa jest prosta, aczkolwiek, w razie potrzeby, spotkań może być kilkanaście, a całość może być rozłożona nawet na dwa lata. Wszystko zależy do tematu. Z założenia jednak tę metodę określa się jako długookresową deliberację.

Co to daje? Przede wszystkim wysoką jakość podejmowanych decyzji. Ma na to wpływ kilka rzeczy. Paneliści i panelistki są losowani zamiast wyłaniania w wyborach lub wskazywani przez kogoś, dzięki czemu mogą być niezależni w swoich opiniach. W Polsce losuje się zarówno, do kogo zostaną wysłane zaproszenia, jak i ostateczną grupę. Do udziału w panelu mogą zgłosić się tylko osoby, które otrzymały zaproszenie. W związku z tym, że nie ma wyborów, w gronie panelistów i panelistek nie ma konkurencji politycznej – myślenie o prowadzeniu kampanii wyborczej jest całkowicie zbędne. Można więc skupić się na sprawie, którą zajmuje się panel, i nie ma potrzeby martwić się, że jeżeli ktoś zmieni zdanie, to nie zostanie wybrany do panelu ponownie, straci pozycję w swoim ugrupowaniu lub w oczach swoich wyborców. Mechanizmy psychologiczne, jakie związane są z wyborami, w ogóle nie pojawiają się w ramach panelu – nie ma tutaj tego, co mogłoby je wywołać. Demokracja deliberacyjna działa po prostu w inny sposób.



Przed przystąpieniem do głosowania paneliści zapoznają się możliwie dokładnie z daną sprawą. Zdobywają wiedzę, której mogli nie mieć przed rozpoczęciem panelu. Założenie jest takie, że eksperci i ekspertki przedstawiają panelistom możliwie najszersze spektrum perspektyw i rozwiązań w danej sprawie. Z kolei w części wystąpień dla stron, przedstawiciele organizacji pozarządowych czy instytucji są zapraszani do przedstawienia swoich stanowisk na tych samych zasadach – mają tyle samo czasu na wystąpienia, a ich kolejność jest losowana. Celem jest zapewnienie równości szans przy prezentowaniu różnych opcji. Każda organizacja może także przesłać dowolną ilość dodatkowych materiałów edukacyjnych. Jak zauważyła radna z Łodzi, obserwująca panel obywatelski w Gdańsku, który zajmował się lepszym przygotowaniem miasta na ekstremalne opady deszczu, jako radna nie otrzymywała tak szerokiego pakietu informacji przy podejmowaniu decyzji.

Już sam ten aspekt, że przedstawia się jak najpełniejsze spektrum możliwych rozwiązań, sprawia, że jakość decyzji podejmowanej przez panel może być wyższa, niż gdyby panelu nie było. Chodzi o to, że gdy organizuje się panel, mogą zostać zaproszeni eksperci lub ekspertki, którzy przy standardowej procedurze podejmowania decyzji przez urząd lub rząd zostaliby pominięci. A to ich propozycje mogą zyskać największe poparcie panelistów i okazać się najkorzystniejsze z perspektywy dobra wspólnego.

Paneliści myślą o tym, co będzie najkorzystniejsze dla nich jako mieszkańców i to nie z perspektywy następnych wyborów, lecz całego ich życia, a także życia ich dzieci i wnuków. Takie podejście mieli paneliści w Gdańsku, gdy decydowali o tym, co zrobić, by poprawić jakość powietrza w mieście. Myśleli w perspektywie długookresowej, nie tylko o sobie, lecz także

o swoich dzieciach. Stąd postanowili przyjąć bardzo zdecydowane rozwiązania odnośnie do poprawy jakości powietrza, jak całkowity zakaz palenia węglem w domowych piecach. Nie musieli się zastanawiać, co na to powie dyrektor wydziału lub prezydent, czy zyskają lub tracą w oczach wyborców. To oni są wyborcami i to oni zatrudniają dyrektora wydziału i prezydenta. Podejmują decyzje z pozycji władzy zwierzchniej, jaką w demokracji są zwykli ludzie. W Polsce tę zwierzchnią władzę społeczeństwa mamy zagwarantowaną w konstytucji, w artykule 4.

Istotne jest również to, że organizując panel, dużą wagę przykładają do stworzenia pozytywnej atmosfery, dzięki czemu są korzystne warunki do rozmowy i autentycznego zastanawiania się nad tym, które rozwiązania są najlepsze. Jednocześnie zapewniona jest transparentność procesu – wystąpienia ekspertów i stron w części edukacyjnej są transmitowane na żywo w internecie i nagrywane, wiadomo więc, kto co proponuje. Z kolei aspekt powszechności jest zapewniony w ten sposób, że wszyscy zainteresowani mieszkańcy mogą przesłać panelistom swoje komentarze i uwagi.





## 2. Przygotowania przed panelem

Idealnie jest, gdy rekomendacje panelu obywatelskiego w danej sprawie są traktowane jako wiążące i są wprowadzane w życie. Decyzja w tej kwestii powinna być zatem podjęta już na wstępie przez prezydenta lub radnych. Panel obywatelski można przeprowadzić jako konsultacje społeczne – będzie to wówczas zasięgnięcie opinii społeczeństwa odnośnie do tego, jakie są oczekiwania w danej kwestii. Jednak zaangażowanie panelistów, ekspertów, urzędu i organizacji będzie większe, jeżeli od samego początku będzie wiadomo, że to, co zostanie ustalone, zostanie wdrożone w życie.

Dla wiążącego charakteru decyzji podejmowanych przez panel nie jest potrzebna zmiana prawa, można to zrobić na zasadach nieformalnych. Wystarczy deklaracja prezydenta miasta lub rady miasta, że decyzje panelu zostaną uszanowane. Na takich zasadach działa w Polsce budżet obywatelski. Oczywiście zmiana prawa byłaby idealna i jeżeli jest taka możliwość, to warto to zrobić. Zacząć jednak można od deklaracji.

W Gdańsku zostało przyjęte, że za wiążące uznaje się te rekomendacje, które mają poparcie panelistów na poziomie 80 procent. Jeżeli poparcie dla jakiejś propozycji jest niższe, wówczas traktowane jest to jako sugestia, którą prezydent może wziąć pod uwagę, lecz nie musi. Poziom 80 procent został ustalony jako niemal pełen konsensus – superwiększość – czyli coś, co grupa mieszkańców uznała za oczywiste. Ten wysoki próg poparcia daje komfort, że nie będzie to rzecz przypadkowa, lecz że poparcie dla danej propozycji będzie rzeczywiście bardzo wysokie.

Jeżeli w danym mieście został już przyjęty regulamin konsultacji społecznych (w Polsce uchwała go rada miasta), panel obywatelski powinien być wymieniony jako jedna z form konsultacji społecznych.

Organizując pierwszy panel na poziomie miasta, warto zorganizować warsztaty dla urzędników i organizacji pozarządowych (osobno), przedstawić im sposób funkcjonowania, rozwiać wątpliwości i zbudować pozytywną atmosferę wokół panelu. Idealne podejście ze strony urzędu do panelu jest takie: „Drodzy mieszkańcy, chcemy się dowiedzieć, jakie są wasze potrzeby i oczekiwania w tej sprawie. Do tej pory robiliśmy to i to, może jednak jest wam potrzebne coś więcej lub coś innego? Jesteśmy otwarci na wasze rekomendacje, gdyż naszą rolą jest działać dla waszego dobra”. Wtedy będzie to działać.

Co warto zaznaczyć już na samym początku – rekomendacje panelu mogą być inne niż to, co wynika z sondaży opinii lub z otwartych konsultacji społecznych. Jest to spowodowane tym, że paneliści podejmują decyzję w oparciu o zdobytą wiedzę i deliberację. Ich stanowisko w danej sprawie może się znacząco zmienić na koniec w stosunku do tego, co sądzili na początku panelu. Wskazują na to choćby badania, jakie prowadził wielokrotnie James Fishkin, organizując sondaże deliberacyjne. Dla przykładu w 2011 r. uczestnicy sondażu deliberacyjnego w Korei Południowej uważali z początku, że kontynuowanie pomocy humanitarnej dla Korei Północnej, bez względu na zagrożenie bronią jądrową, nie jest potrzebne (43 procent), po deliberacji jednak zmienili zdanie i za kontynuowaniem pomocy opowiedziało się 78 procent panelistów. Dlatego ważny jest transparentny przebieg części edukacyjnej panelu, aby wszyscy mogli zobaczyć, na jakiej podstawie została podjęta decyzja. Rekomendacje mogą być również inne niż dotychczasowe

działania urzędu miasta lub rady, stąd postawa bycia otwartym na zmiany po stronie urzędu i radnych jest bardzo wskazana.

Jedną z kluczowych kwestii, która ma wpływ na powodzenie panelu, jest zaufanie urzędu miasta do tego, że mieszkańcy i mieszkanki potrafią podejmować sensowne i korzystne dla społeczności decyzje nawet w bardzo skomplikowanych i technicznych kwestiach. Urzędnicy mogą mieć negatywne doświadczenia z poprzednich konsultacji społecznych i obawiać się, że spotkania panelu będą wyglądały tak jak do tej pory – na przykład mogą mieć burzliwy przebieg, a mieszkańcy nie będą mieli wystarczającej znajomości tematu. Panel obywatelski ma jednak zupełnie inną dynamikę niż otwarte konsultacje społeczne, szczególnie gdy jest dobrze zorganizowany. Mieszkańcy są postawieni w roli osób decyzyjnych, dba się o to, aby się poznali i dobrze się czuli podczas spotkań, ustala się zasady prowadzenia dyskusji.

Niezwykle ważną rolę pełnią facylitatorzy, którzy nadają ton spotkaniom. Jeżeli paneliści i panelistki będą czuli, że są traktowani z szacunkiem, że koordynatorzy i urząd miasta podchodzą do panelu na serio, że cały proces jest czymś ważnym, to będzie to sprzyjało ich pozytywnemu nastawieniu do panelu i przekładało się na ich zaangażowanie.

Dla wszystkich grup osób, które biorą udział w panelu – dla panelistów, mieszkańców, stron, ekspertów i zespołu monitorującego – dobrze jest przygotować osobne przewodniki, w których będzie dokładnie przedstawiona ich rola.



### 3. Wybór tematu

Kiedy organizuje się panel obywatelski na poziomie miasta, jego tematem może być z założenia wszystko, co leży w kompetencjach prezydenta lub rady miasta. Na panel pasują szczególnie tematy kontrowersyjne lub z jakiegoś powodu trudne. Organizacja panelu może być ponadto połączona z pracami nad strategiami miejskimi – wówczas na ich zakończenie można wybrać właśnie najbardziej kontrowersyjne kwestie i poprosić panelistów o ich rozstrzygnięcie. Nie muszą to być jednak wyłącznie sprawy kontrowersyjne. Panel może być traktowany jako normalny sposób podejmowania decyzji w sprawach miasta lub państwa. Chodzi po prostu o to, że gdy sprawa jest w miarę oczywista, wówczas nie ma potrzeby organizowania panelu i dlatego na panel najlepiej nadają się kwestie będące z jakiegoś powodu wyzwaniem.

Co jest istotne, temat powinien być przedstawiony w sposób jasny i precyzyjny, a jego zakres na tyle wąski, aby można było wszystko na spokojnie omówić w części edukacyjnej. Dla przykładu, organizując pierwszy panel obywatelski w Gdańsku na temat przygotowania miasta na wystąpienie ulewnych opadów deszczu, zidentyfikowaliśmy kilkanaście wątków tematycznych, z których ostatecznie zostały wybrane tylko trzy. Na każdy z nich przeznaczona była jedna sobota. Wątków tematycznych mogło być więcej, jednak wówczas panel powinien być dłuższy, aby wszystko mogło zostać dogłębnie omówione i przedstawione.

Temat panelu powinien z założenia dotyczyć całej społeczności, a nie tylko jej części. Dla przykładu, jeżeli dana kwestia dotyczy wyłącznie grupy seniorów lub młodzieży z liceum,

w takiej sytuacji lepiej jest zorganizować warsztaty z przedstawicielami tych grup i w ten sposób wypracować rozwiązania. Tu jednak jest potrzebne wyczucie – czasem nowy program, który dotyczy wąskiej grupy mieszkańców, może budzić kontrowersje i choćby dlatego, że ma być finansowany ze środków z budżetu miasta (czyli z pieniędzy wszystkich mieszkańców i mieszkańek), może stać się tematem panelu, aby ustalić, czy jest zgoda społeczności na jego realizowanie.

Spójrzmy także na propozycję budowy osiedla na terenie parku – czy temat ten dotyczy tylko mieszkańców z najbliższej okolicy czy raczej z całego miasta? To zależy. Jeżeli jest to park, do którego przyjeżdżają mieszkańcy z całego miasta, wówczas do udziału w panelu powinni być zaproszeni mieszkańcy ze wszystkich dzielnic. Jeżeli natomiast jest to mały park, do którego chodzą na spacer tylko mieszkańcy z najbliższego sąsiedztwa, wówczas panel może być zorganizowany na poziomie dzielnicy.

Czy natomiast tematem panelu obywatelskiego, na poziomie państwa, mogą być zmiany w prawie łowieckim, skoro myśliwi to tylko drobna część społeczeństwa? Mogą, dlatego że kwestia dobrostanu dzikich zwierząt jest czymś, co można uznać za przedmiot zainteresowania całego społeczeństwa. Tak samo kwestia utworzenia parku narodowego może nie być wyłącznie sprawą lokalną, choć oczywiście dobro lokalnej społeczności ma tu podstawowe znaczenie. Jednakże, w moim odczuciu, troska o cenny przyrodniczo obszar, ze względu na jego rośliny i zwierzęta, jest czymś, co wykracza poza jedynie wymiar lokalny. Stąd w ogóle określenie takiego parku jako „narodowy”.

Temat panelu może być przedstawiony w formie pytania, na przykład „Jak zachęcać do korzystania z odnawialnych źródeł energii w naszym mieście?”, lub w formie problemu do rozwiązania. Może to wyglądać w taki sposób: „Mieszkańcy sygnalizują, że w centrum



miasta brakuje miejsc do parkowania. Jakie rozwiązanie będzie tu najlepsze?” Albo: „Gdy latem przychodzi susza, zasoby wody w naszym mieście są niewystarczające. Co możemy zrobić?”<sup>1</sup>



Kto może zgłosić temat na panel obywatelski? Z propozycją tematu powinien móc wystąpić prezydent, rada miasta oraz grupa mieszkańców, na przykład po zebraniu odpowiedniej liczby podpisów. W Gdańsku jest taka możliwość ujęta w prawie lokalnym i pod zwykłym wnioskiem o jego zorganizowanie potrzebne jest 1000 podpisów (na około 350 tysięcy dorosłych mieszkańców), natomiast gdy zostanie zebrane 5000 podpisów, wówczas jego przeprowadzenie jest obowiązkowe. Jest to zatem mocne narzędzie w rękach mieszkańców. Można także organizować panel obywatelski pod koniec roku, by ustalić tematy paneli na rok przyszły.

---

<sup>1</sup> Do ułożenia pytania dla panelu obywatelskiego przydać się może publikacja Lyn Carson „Framing the Remit”, która dostępna jest na stronie newDemocracy Foundation (w dziale „Research Notes”): [www.newdemocracy.com.au](http://www.newdemocracy.com.au).

Czy na poziomie miasta można rozmawiać również o sprawach, odnośnie do których decyzje podejmuje się na poziomie parlamentu? Można, tylko powinno być wówczas jasno zaznaczone, co będzie działo się dalej z rekomendacjami. Na przykład prezydent może przedstawić je odpowiedniemu ministrowi lub posłom, nie gwarantując jednak ze swojej strony, że zostaną przyjęte, gdyż to już leży poza jego lub jej kompetencjami.



#### **4. Czas trwania panelu**

Doświadczenia z Polski pokazują, że czas, jaki jest potrzebny na przygotowanie panelu na poziomie miasta, to co najmniej dwa–trzy miesiące przed pierwszym spotkaniem panelu. Te przygotowania to między innymi aktualizacja systemu do losowania, formalne ogłoszenie panelu, wybór facylitatorów, rozesłanie listów itp. Może się zdarzyć, że ten okres będzie nawet dłuższy niż czas, przez który będzie spotykał się panel.

Liczba spotkań panelu zależy od tematu. W zależności od tego, jak wiele rzeczy jest do omówienia, część edukacyjna panelu może trwać dwie–trzy soboty lub dłużej. Jeżeli panel organizowany jest na poziomie regionu lub państwa, wówczas warto zagospodarować cały weekend ze względu na czas, jaki paneliści poświęcają na dojazdy. Warto zadbać także o to, aby paneliści mieli czas na przetrwanie tego, czego się dowiedzieli, zapewniając odpowiednio długie przerwy pomiędzy spotkaniami. Nie jest dobrym pomysłem skracanie procesu tylko po to, aby skończyć szybciej. Pośpiech zwykle nie jest potrzebny, chyba że sprawa jest naprawdę pilna.

Z kolei część przeznaczona na podejmowanie decyzji to co najmniej dwie soboty. Warto być przygotowanym na to, że mogą być potrzebne spotkania dodatkowe, o czym zadecydować mogą sami paneliści. Powinno to być uwzględnione w budżecie panelu.



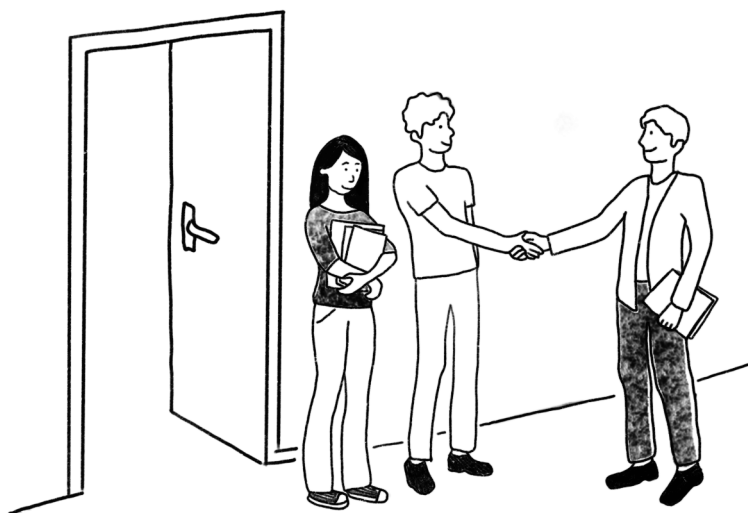
## 5. Zespół organizacyjny

W Gdańsku został wypracowany „mieszany model” organizacji panelu, co oznacza, że część przygotowań jest po stronie urzędu miasta, a część (większość) po stronie niezależnych koordynatorów. Dla przykładu kwestie, które są związane z rejestrem wyborców i przygotowaniem zaproszeń, są po stronie urzędu, żeby nie trzeba było udostępniać na zewnątrz danych osobowych mieszkańców. W praktyce po stronie urzędu miasta w przygotowania do panelu mogą być zaangażowane dwie–trzy osoby.

Prowadzenie panelu przez niezależnych koordynatorów zapewnia po prostu lepszą wiarygodność panelu, szczególnie w kwestii układania programu i zapraszania ekspertów. Natomiast organizowanie panelu przez urząd miasta nie jest dobrym pomysłem, choćby dlatego, że urząd jest w tym procesie stroną – może być zaangażowany w działania związane z tematem panelu, może mieć już przygotowane pewne strategie, plany lub opinię na temat tego, jakie rozwiązania są korzystne i co warto wdrażać. To sprawia, że nie jest neutralny. Jak najbardziej urząd miasta powinien mieć możliwość proponowania ekspertów do zaproszenia na panel oraz wątków tematycznych, jednak nie

decydowania o ich wyborze lub o kształcie programu. Wpływ na program urząd ma w ramach zespołu monitorującego na takich samych zasadach jak wszyscy jego pozostali członkowie.

Do koordynowania panelu warto zaprosić osoby, które „mają rękę do partycypacji”. W podejściu do organizacji panelu ważne są: szacunek dla mieszkańców, pozytywne nastawienie do ludzi i dobre zrozumienie demokracji. Rola koordynatora panelu jest trochę jak rola menadżera restauracji, który dba o zadowolenie gości – tutaj chodzi o zapewnienie panelistom możliwie pełnej wiedzy w temacie panelu, dobrych warunków do rozmowy, najlepszych ekspertów, sprawnego odpowiadania na emaile itd. Osobę, która ma rękę do partycypacji, poznaje się po tym, że takie podejście jest dla niej naturalne, bezwysiłkowe i sprawia jej radość.



Podczas organizowania panelu nie chodzi tylko o zapewnienie panelistom dobrego samopoczucia (co jest ważne), lecz o stworzenie warunków do tego, aby uruchomić wewnętrzną mądrość grupy. Celem jest wydobyć z ludzi tego, co w nich najlepsze. Koordynatorów może być dwoje, troje lub więcej, w zależności od sytuacji. Co najmniej jedna z tych osób powinna być z miasta, w którym organizowany jest panel, aby mogła uczestniczyć osobiście w spotkaniach bieżących i mieć dobre rozeznanie w lokalnej sytuacji.

Podział zadań może być następujący:

#### *Urząd miasta:*

- przygotowanie spisu wyborców z podziałem na dzielnice,
- przygotowanie strony internetowej panelu,
- druk i wysyłka zaproszeń,
- rejestracja zgłoszeń chętnych osób przez telefon,
- pierwszy kontakt z wylosowanymi panelistami,
- wydruki materiałów edukacyjnych (jeżeli jest możliwość zrobienia tego w urzędzie),
- przygotowanie umów dla panelistów i ekspertów, płatności.

#### *Koordynatorzy:*

- przygotowanie szczegółowych zasad działania panelu,
- organizacja i przygotowanie sali,
- przeprowadzenie losowań,
- przygotowanie kampanii promocyjnej,
- organizacja transmisji on-line,
- zamieszczanie bieżących informacji na stronie internetowej panelu,
- kontakt bieżący z panelistami (przesyłanie informacji),

- opracowanie programu panelu – części edukacyjnej oraz sposobu wypracowania rekomendacji,
- kontakt z ekspertami i stronami,
- organizacja cateringu,
- wybór facylitatorów i współpraca z nimi,
- koordynacja przebiegu panelu,
- przygotowanie i przeprowadzenie głosowań,
- przygotowanie raportu z panelu.

Dla zapewnienia transparentności i prawidłowości przebiegu panelu ważne jest powołanie ponadto zespołu monitorującego prace koordynatorów. Chodzi tu o zapewnienie zgodności na przykład programu ze standardami panelu, np. z tym, by wszystkie strony były reprezentowane w ramach wystąpień eksperckich. W skład zespołu monitorującego na poziomie miasta mogą wejść przedstawiciele urzędu miasta, rady miasta i organizacji pozarządowych (o ile jest to możliwe, mogą to być także osoby biorące udział w poprzednich panelach jako paneliści). Jego proponowana wielkość to 7–15 osób.



## 6. Wielkość panelu

Przy organizowaniu panelu obywatelskiego na poziomie miasta sugerowałbym, że liczba panelistów powinna wynosić co najmniej 50. Chodzi tu o zapewnienie losowo wyłonionej grupie wystarczająco dużej różnorodności głosów i perspektyw. W zależności od wielkości miasta liczba panelistów może być oczywiście większa, na przykład w Warszawie może to być już

80, 100 osób lub więcej. Grupa powinna być na tyle duża, aby była postrzegana przez mieszkańców, radnych i urzędników jako wiarygodna i wystarczająco reprezentatywna.

Dlaczego mały panel, w którego skład wchodzi na przykład 25 osób, nie jest dobrym pomysłem? Dlatego, że mała grupa to mała liczba perspektyw. Na przykład podczas panelu obywatelskiego w Lublinie podzieliśmy cały panel (około 70 osób) na cztery grupy po mniej więcej 16 osób i w tych grupach omawiane były te same kwestie. Co się okazało – poszczególne grupy doszły do dość różnych wniosków. Były pewne punkty wspólne, jednak wcale nie było ich tak dużo, jak można by się tego spodziewać. Dopiero zebranie wniosków z małych grup na forum całego panelu dało zamierzony efekt. To pokazuje, jak istotne znaczenie ma wielkość grupy. Im jest ona większa, tym perspektyw jest więcej, a to przekłada się na jakość rekomendacji.

W przypadku bardzo dużych grup, jak 500 lub 1000 osób, pojawiają się wyzwania organizacyjne, choćby takie jak zapewnienie możliwości wypowiedzenia się wszystkim chętnym na forum. Również koszt organizacji spotkań jest wyższy, co ma znaczenie, jeżeli panele mają być organizowane często i regularnie. Duża liczba panelistów ma jednak uzasadnienie, gdy omawiane są sprawy o znaczeniu podstawowym, jak zmiany w konstytucji. Podnosi to wówczas wiarygodność panelu.

W związku z tym, że w trakcie panelu część osób może zrezygnować lub z jakiegoś powodu nie móc dalej brać udziału w spotkaniach panelu, warto wylosować od razu dla nich osoby w charakterze zastępców. Bezpieczną liczbą jest 20 procent składu podstawowego, również z uwzględnieniem podstawowych kryteriów demograficznych.



## 7. Skład idealny panelu

Panel obywatelski powinien być reprezentatywny pod względem demograficznym. Jakie kryteria wybrać? Przygotowując panele w Polsce, na poziomie miasta, stosujemy cztery podstawowe kryteria – płeć, grupa wiekowa, dzielnica oraz poziom wykształcenia. W innych państwach mogą dojść dalsze kryteria, na przykład grupa etniczna. Pierwsze odczucie dotyczące składu panelu powinno być takie, że „są to ludzie tacy jak my”. Drugie kryterium oparte na odczuciu jest, że skład został dobrany właściwie (ang. *it feels right*). Organizując panel na poziomie całego państwa, warto uwzględnić podział na mieszkańców dużych miast, małych i wsi. Co natomiast z kryterium ekonomicznym? Z naszego doświadczenia w Polsce wynika, że gdy uwzględni się cztery podstawowe kryteria oraz przeprowadzi losowanie, to wystarczy to do zapewnienia, że w skład panelu wchodzi osoby o różnych dochodach. Uznajemy zatem, że nie jest potrzebne dokładne odzwierciedlenie wysokości dochodów w społeczności, a wystarczy ich zróżnicowanie.

W Polsce dane dotyczące płci mieszkańców, wieku i dzielnicy, w której mieszkają, znajdują się w rejestrze wyborców. Dokładna data urodzenia oraz płeć są zawarte w numerze PESEL. Z kolei adres zamieszkania wskazuje na dzielnicę.

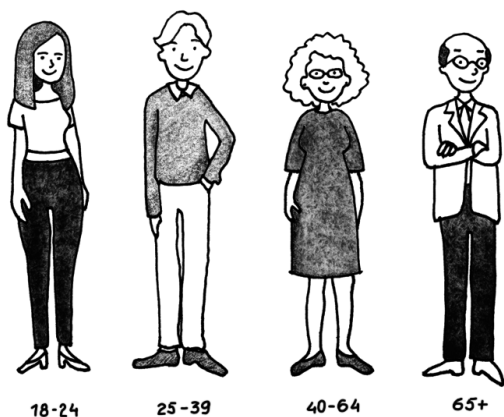


Na tej podstawie wiadomo, ile osób mieszka w poszczególnych dzielnicach oraz jaka jest struktura wieku i płci w mieście. Przyjeliśmy podział na cztery grupy wiekowe (w latach):

- a) 18–24,
- b) 25–39,
- c) 40–64,
- d) 65+.

Grup wiekowych może być jednak więcej – można zastosować przedziały na przykład co około 10 lat. Im jednak mniejszy przedział wiekowy, tym mniejsza jest liczba osób, do których trafiają zaproszenia. A to przekłada się na liczbę, osób które mogą potencjalnie zarejestrować się do udziału w panelu obywatelskim.

Informacje odnośnie do poziomu wykształcenia bierzemy z Narodowego Spisu Powszechnego. Na podstawie tych danych można stworzyć idealny skład panelu pod względem demograficznym – jest to proporcjonalne odzwierciedlenie struktury demograficznej miasta w mniejszej grupie.



Skład idealny panelu w Gdańsku, przy uwzględnieniu kryteriów płci, wieku i poziomu wykształcenia, może zatem wyglądać w taki sposób:

Tabela 1

KRYTERIA		STRUKTURA	LICZBA PANELISTÓW
PŁEĆ	WIEK		
Kobieta	18–24	3,4%	2
Kobieta	25–39	14,3%	8
Kobieta	40–64	21,2%	12
Kobieta	65+	15,5%	9
Mężczyzna	18–24	3,4%	2
Mężczyzna	25–39	13,4%	7
Mężczyzna	40–64	18,6%	10
Mężczyzna	65+	10,3%	6
POZIOM WYKSZTAŁCENIA			
Podstawowe, gimnazjalne ukończone i nieukończone, bez wykształcenia szkolnego		12,8%	7
Zasadnicze zawodowe, średnie i policealne		57,1%	32
Wyższe		30,1%	17
			56

Co natomiast z podziałem na dzielnice? Ilu panelistów będzie przypadało na każdą z dzielnic? Patrząc na strukturę demograficzną w 5 przykładowych dzielnicach Gdańska (jest ich w ogóle 34) widać, jak bardzo różnią się one wielkością – tabela 2.

*Liczba mieszkańców w pięciu przykładowych dzielnicach Gdańska  
tabela 2*

DZIELNICA	LICZBA MIESZKAŃCÓW
Aniolki	3765
Brętowo	6084
Brzeźno	10323
Chelm	39211
Jasień	11171

Potrzebny jest zatem sposób na wyznaczenie, ilu konkretnie panelistów będzie pochodziło z każdej z dzielnic. Podstawowe założenie jest tu takie, że liczba mieszkańców danej dzielnicy powinna mieć swoje odzwierciedlenie w składzie panelu, nawiązując do zasady: jedna osoba – jeden głos. Jeżeli dzielnice miasta niewiele różnią się od siebie pod względem liczby mieszkańców, można to precyzyjnie odzwierciedlić w składzie panelu. Co jednak w sytuacji, gdy różnice są duże, jak w Gdańsku, gdzie najmniejsza dzielnica ma nieco ponad tysiąc mieszkańców, a największa ponad 39 tysięcy? Do tego jeszcze dzielnic jest 34. Gdyby proporcje miały być dokładne, panel musiałby być ogromny i liczyć kilkaset osób, a z samej tylko dzielnicy Chelm

pochodziłoby około 39 osób. Stąd szukanie sposobu na to, jak te różnice w wielkości zmniejszyć. Oczywiście w praktyce oznacza to większą reprezentację mieszkańców dzielnic małych (proporcjonalnie do liczby mieszkańców). Jeżeli jednak w skład panelu ma wchodzić około 60 osób, a wszystkie dzielnice mają być uwzględnione, wówczas nie ma wyjścia i dużym dzielnicom trzeba zmniejszyć liczbę panelistów. Jak to zrobić?

We współpracy ze znajomym matematykiem z Uniwersytetu Gdańskiego, Nikodemem Mroźkiem, opracowana została na potrzeby panelu metoda, która jest wariantem metody Penrose'a, nazywanej również metodą pierwiastkową. Do obliczenia liczby panelistów można zastosować potęgę stopnia  $2/3$  (lub  $0,8$ ) z liczby mieszkańców danej dzielnicy. Ten wyższy wykładnik, w odróżnieniu od klasycznego współczynnika  $1/2$ , został dobrany tak, aby zapewnić możliwie wysoką, a tym samym bardziej proporcjonalną, liczbę panelistów z dużych dzielnic. Działa to w następujący sposób:

1. podnosimy liczbę mieszkańców poszczególnych dzielnic do potęgi  $2/3$  (lub  $0,8$ ),
2. obliczamy sumę tych wszystkich liczb,
3. obliczamy ilorazy wyników uzyskanych w punkcie pierwszym przez obliczoną sumę,
4. dla kolejnych dzielnic wymnażamy poszczególne ilorazy przez docelową liczbę panelistów i zaokrąglamy.

W praktyce jest to łatwiejsze, niż mogłoby się wydawać z opisu, gdyż wystarczy skorzystać z gotowej tabelki w programie Excel. Przykładowe wyznaczanie tą metodą liczby panelistów dla poszczególnych dzielnic Warszawy zostało przedstawione w tabeli 3.

Liczba panelistów dla poszczególnych dzielnic w Warszawie  
tabela 3

Nazwa dzielnicy	Liczba mieszkańców powyżej 18. roku życia	Działania dla dzielnicy Bemowo (wiersz 2 w Excelu)	Procent liczby wszystkich mieszkańców =B2/B20	Pierwiastek =POTĘGA (B2;C9)	Dzielenie przez sumę pierwiastków =E2/E20	Liczba panelistów i panelistek =ZAOKR (F2*C5;0)
A	B	C	D	E	F	
Bemowo	92193		6,93%	1891,039695	0,066871125	7
Białołęka	79867		6,00%	1720,134733	0,060827567	6
Bielany	103550	Liczba docelowa	7,78%	2041,733564	0,072199975	7
Mokotów	168939	100	12,70%	2820,341817	0,099733194	10
Ochota	63320		4,76%	1475,764293	0,052186117	5
Praga-Południe	140115		10,53%	2492,756495	0,088149091	9
Praga-Północ	49402	Potęga	3,71%	1252,770132	0,044300576	4
Rembertów	17909	0,66 (C9)	1,35%	641,2495629	0,022675928	2
Śródmieście	89216		6,71%	1850,513312	0,065438027	7
Targówek	96639		7,27%	1950,745447	0,068982445	7
Ursus	42034		3,16%	1126,098747	0,03982121	4
Ursynów	111291		8,37%	2141,231529	0,075718432	8
Wawer	56414		4,24%	1367,462263	0,04835633	5
Wesoła	17776		1,34%	638,1025313	0,022564642	2
Wilanów	24588		1,85%	790,4552985	0,027952155	3
Włochy	30560		2,30%	912,4334767	0,032265559	3
Wola	106597		8,01%	2081,189798	0,073595231	7
Żoliborz	39723		2,99%	1084,845137	0,038362396	4
<b>Suma</b>	<b>1330133</b>			<b>28278,86783</b>		<b>100</b>

W składzie idealnym panelu uwzględnia się również osoby biorące udział w charakterze panelistów rezerwowych. W związku z tym, że nie wiadomo, czy i kogo trzeba będzie zastąpić, można przyjąć założenie, że skład grupy rezerwowej będzie oparty na tych samych kryteriach demograficznych co skład całego panelu.



## 8. Profile indywidualne

Skoro skład panelu obywatelskiego jest wyłaniany przez losowanie, skąd wiadomo, że wylosowane osoby będą spełniały zakładane kryteria? Aby się to udało, tworzy się indywidualne profile demograficzne wszystkich panelistów, którzy wejdą w skład panelu. Profil indywidualny to na przykład w Gdańsku:

- dzielnica – Osowa,
- płeć – męczyzna,
- grupa wiekowa – 25–39 lat,
- wykształcenie – wyższe.

Jeżeli w skład panelu wchodzi 56 osób, profili indywidualnych jest również 56. O tym, jakie kryteria demograficzne znajdują się w danym profilu, decyduje losowanie. W związku z tym, że w rejestrze wyborców nie ma informacji o poziomie wykształcenia poszczególnych mieszkańców, na początku wystarczy wylosować tylko profile z uwzględnieniem tych kryteriów demograficznych, które się w nim znajdują – płeć, wiek i dzielnica.

Losowanie profili indywidualnych ma istotne znaczenie, gdyż oznacza, że jedynie część osób mieszkających w poszczególnych dzielnicach będzie miała szansę na otrzymanie zaproszenia do udziału w panelu. Dlatego powinno być ono transmitowane na żywo w internecie (np. w mediach społecznościowych) dla zapewnienia pełnej transparentności. Trwa to w praktyce chwilę, gdyż jeżeli dobrze się przygotuje tabelkę w Excelu, to do losowania wystarcza jedno kliknięcie na stronie *Random.org* (przypisuje się wylosowane numery dzielnic do zestawów z pozostałymi kryteriami). Przykładowe profile indywidualne w Gdańsku zostały przedstawione w tabeli 4.

W tym przykładzie z Gdańska na dzielnicę Nowy Port przypada tylko jeden panelista. W związku z tym, że wylosowana została kobieta w wieku lat 18–24 lata, tylko do kobiet, które spełniają te kryteria demograficzne zostaną wysłane zaproszenia.

*Przykładowe profile indywidualne w Gdańsku (bez wykształcenia)*  
tabela 4

NR	GRUPA	PŁEĆ	WIEK	DZIELNICA
1	Główna	Kobieta	18–24	Nowy Port
2	Główna	Kobieta	18–24	Przymorze Wielkie
3	Główna	Kobieta	25–39	Letnica
4	Główna	Kobieta	25–39	Przeróbka
5	Główna	Kobieta	25–39	Stogi
6	Główna	Kobieta	25–39	Śródmieście
7	Główna	Kobieta	25–39	Śródmieście
8	Główna	Kobieta	25–39	Przymorze Małe
9	Główna	Kobieta	25–39	Błętowno
10	Główna	Kobieta	25–39	Orunia-Św. Wojciech-Lipce

Kryterium wykształcenia można dołosować do poszczególnych profili dopiero po rejestracji wszystkich chętnych. Dlaczego? Z doświadczenia w Gdańsku wynika, że do udziału w panelu zgłasza się mało osób z wykształceniem podstawowym. Ma je w Gdańsku tylko 12,8 procent osób, które ukończyły 18. rok życia. Gdy już zakończy się rejestrację chętnych, z podglądu statystycznego w programie do rejestracji widać, w których dzielnicach zgłosiły się osoby, które mają wykształcenie podstawowe. Dla zwiększenia ich szans na wzięcie udziału w panelu, a tym samym na zwiększenie szans na uzyskanie idealnego składu panelu, można przypisać wykształcenie podstawowe tylko do tych dzielnic, odnośnie do których wiadomo, że w ogóle ktoś z wykształceniem podstawowym się zgłosił. Gdyby losowanie było w pełni przypadkowe, wówczas mogłoby się zdarzyć, że dla wykształcenia podstawowego zostały wylosowane dzielnice, w których nie ma nikogo o takim profilu. Pozostałe poziomy wykształcenia – średnie i wyższe – można losować już z całej puli dzielnic. Aczkolwiek można tu również postawić na całkowitą losowość i nie zwiększać szans na wyłonienie osób z wykształceniem podstawowym. Jest to kwestia wyboru.



## 9. Wysyłanie zaproszeń

Kolejne pytanie, jakie się pojawia, to: do kogo konkretnie wysłać zaproszenia. W tym celu został przygotowany specjalny program komputerowy. Do programu wgrywa się wylosowane profile indywidualne wraz z informacją o liczbie zaproszeń przy-



padającej na każdy z nich, a następnie rejestr wyborców. Program filtruje rejestr, uwzględniając zadane kryteria demograficzne, wiadomo więc dokładnie, ile jest osób, które je spełniają, i czy wysłanie planowanej liczby zaproszeń jest możliwe. Zostało to przedstawione w tabeli 5.

*Sprawdzenie dopasowania profili indywidualnych do liczby osób w rejestrze wyborców  
tabela 5*

PLEĆ	WIEK OD	WIEK DO	DZIELNICA	LICZBA ZAPROSZEŃ	LICZBA OSÓB W PROFILU
Mężczyzna	40	64	Siedlce	200	2081
Mężczyzna	40	64	Matarnia	130	945
Kobieta	25	39	Brętowo	168	822
Kobieta	25	39	Przymorze Małe	176	176
Kobieta	25	39	Śródmieście	442	2755

Losowanie na tym etapie jest elektroniczne. Polega ono na tym, że program łączy się z zewnętrzną, niezależną stroną *Random.org*, pobiera wylosowane liczby, dopasowuje je do numerów osób z rejestru wyborczego i na tej podstawie przygotowuje listę adresową tych osób, do których mają zostać wysłane zaproszenia. Oprócz listy adresów generowane są także indywidualne numery ID, które są niezbędne do rejestracji. Wyniki losowań są zapisywane i jest do nich przypisany specjalny klucz API, dzięki któremu można potwierdzić, czy rzeczywiście do danego losowania została wykorzystana strona *Random.org* i jaki był jego wynik.

Ile natomiast wysłać zaproszeń do osób spełniających poszczególne indywidualne profile demograficzne? Dla Gdańska

przyjeliśmy, że minimalna liczba zaproszeń przypadających na jeden profil powinna wynosić 100. W Polsce można się spodziewać, że na zaproszenie odpowie około 10 procent osób (w zależności od miasta liczba ta może być inna). Jest wówczas, średnio, około 10 osób, które będą brały udział w ostatecznym losowaniu dla każdego z profili, co jest wystarczająco dużą liczbą, aby zapewnić losowość.

Drugie założenie, które można przyjąć, to takie, że liczba zaproszeń będzie związana z liczbą mieszkańców poszczególnych dzielnic (proporcjonalnie do liczby mieszkańców dzielnicy), aby wyrównać szanse na otrzymanie zaproszenia. Trzecie dotyczy łącznej liczby zaproszeń – w Gdańsku ustaliliśmy, że powinna ona wynosić około 10 tysięcy, w Lublinie było to 12 tysięcy (listy z zaproszeniami są bardzo dobrą formą promocji panelu, stąd wysyłanie dużej ich liczby pełni także rolę promocyjną). Po ustaleniu wstępnych założeń można przystąpić do szczegółowych obliczeń, ile konkretnie zaproszeń przypadnie na każdy z profili.

Zaproszenie powinno być imienne, w jasny sposób przedstawiać, czym jest panel obywatelski, jaki jest jego temat i kiedy będą odbywały się spotkania. W zaproszeniu powinna być także informacja na temat wynagrodzenia, numer ID do rejestracji (przyznawany losowo), adres strony internetowej, na której można się zarejestrować, oraz wszelkie inne przydatne informacje – czy można przyjść z dzieckiem, czy potrzebna jest wcześniejsza znajomość tematu, jak się ubrać itp. W zależności od tego, kto jest organizatorem panelu, zaproszenie powinien wieńczyć podpis prezydenta, premiera lub przewodniczącego rady miasta. Warto zadbać o to, aby było ono kolorowe i elegancko przygotowane. Na kopercie dobrze jest wydrukować logo panelu. Całość powinna zachęcać do udziału i podkreślać wagę wydarzenia.



Aby zapewnić bezpieczeństwo danych osobowych, losowanie w Gdańsku przeprowadzane jest w urzędzie miasta, na komputerze urzędu. Strona Random.org, z którą program łączy się w trakcie losowania, jedynie generuje losowy ciąg liczb (np. 3, 14, 67, 98, 45) i przesyła je na komputer w urzędzie miasta. Żadne dane z rejestru wyborców nie są przesyłane na zewnątrz. Również zaproszenia są drukowane w urzędzie, aby adresów mieszkańców nie trzeba było przekazywać poza urząd.



## **10. Rejestracja osób chętnych do udziału w panelu**

Do rejestracji osób chętnych do udziału w panelu przygotowuje się stronę internetową, na której każda osoba, która otrzymała zaproszenie do udziału, może się zarejestrować. Istotne jest ponadto, by umożliwić rejestrację przez telefon dla osób, które na co dzień nie korzystają z internetu. Podczas rejestracji podaje się kod ID, który został przesłany w zaproszeniu, jak również poziom wykształcenia; stąd, gdy rejestracja się zakończy, zebrane są już wszystkie dane demograficzne potrzebne do przeprowadzenia losowania.

Sprawdzony czas na rejestrację dla chętnych to dwa tygodnie. Jest to na tyle długo, by móc się zastanowić, czy chce się wziąć udział, a jednocześnie na tyle krótko, że pamięta się o rejestracji (doświadczenia z Gdańska wskazują, że wiele osób rejestruje się tuż przed końcem). Rejestracja powinna być możliwa już tego samego dnia, gdy do skrzynek pocztowych trafiają listy.

Dla zapewnienia możliwie neutralnego charakteru panelu ważne jest, aby osoby, które są bezpośrednio zaangażowane w jego temat, nie wchodziły w skład panelu. Na przykład jeżeli tematem panelu jest ochrona klimatu, wówczas członkowie organizacji ekologicznej, która zajmuje się tą kwestią, powinni zgłosić się jako strona, a nie jako paneliści, nawet jeżeli ktoś z nich, w wyniku losowania, otrzyma zaproszenie. W Polsce nie jest możliwe od strony prawnej, aby zrobić formalne wykluczenia z udziału w panelu. Jest to zatem jedynie prośba, zamieszczona na stronie do rejestracji, aby nie zgłaszali się w charakterze panelistów dyrektorzy wydziałów w urzędzie miasta czy radni. Priorytetem jest tu wiarygodność panelu.

Do rozstrzygnięcia jest także kwestia, czy można zostać panelistą wielokrotnie. Można przyjąć założenie, że ta sama osoba może zostać członkiem panelu na przykład raz w roku lub nie częściej niż co trzeci panel. Chodzi tu o to, aby zapewnić zainteresowanym mieszkańcom jak największe szanse na wzięcie udziału w panelu. Podstawowa zasada jest natomiast taka, że skład każdego kolejnego panelu jest losowany od nowa.



## **11. Kampania promocyjna**

Kampania informacyjna jest potrzebna po to, aby poinformować mieszkańców, że panel obywatelski się odbywa, na czym on polega oraz jak się można włączyć. Jest to nowa forma demokracji i szczególnie za pierwszym razem kampania powinna być przygotowana porządnie. W jej ramach warto podkreślić,

że będą rozsyłane zaproszenia i żeby zajrzeć do skrzynki, jak również to, że na żywo w internecie będzie prowadzona transmisja panelu. Panel obywatelski jest ważnym wydarzeniem w życiu miasta czy państwa i kampania promocyjna powinna to oddawać.





## 12. Losowanie panelistów

Panelistów można wylosować za pomocą losowania elektronicznego. Tak jest najszybciej – jedno kliknięcie i mamy gotową listę. Nie dla wszystkich jednak będzie to wiarygodne. Mogą się pojawić pytania, a co to za algorytm został zastosowany, skąd wiadomo, że nie było podstawionych osób, czy nie ustawiono czegoś specjalnie na serwerze itp. Dla przykładu w Gdańsku zdarzyło się, że w pierwszej turze wylosowany został redaktor naczelny jednej z lokalnych gazet oraz dziennikarka z tejże redakcji. Warto więc mieć możliwość udowodnienia, że losowanie zostało przeprowadzone prawidłowo – ten punkt powinien być poza wszelkimi wątpliwościami. Ostateczne losowanie przeprowadzane jest więc za pomocą rzutu zwykłą kostką do gry z sześcioma ściankami. Aby było to w pełni transparentne, losowanie jest transmitowane na żywo w internecie i nagrywane.

Dla ułatwienia losowania kostką został stworzony specjalny program komputerowy o nazwie *Panel helper*. Jego zadanie to filtrowanie bazy osób, które zarejestrowały się do udziału w panelu, zgodnie z indywidualnymi profilami demograficznymi. Dla przykładu, zakładając, że mamy profil indywidualny: dzielnica – Oliwa, płeć – kobieta, grupa wiekowa – 18–24, wykształcenie – średnie, program tworzy listę wszystkich osób, które spełniają te kryteria. Podczas losowania nie widać jednak ich imion i nazwisk, a jedynie numery ID. Losujący nie wie zatem, kto jest w puli. Co jednak, jeżeli w puli jest więcej niż sześć osób, czyli więcej niż oczek na zwykłej kostce? Wówczas przeprowadzane jest losowanie wstępne – tu akurat elektroniczne, z wykorzystaniem strony *Random.org* – aby zawęzić

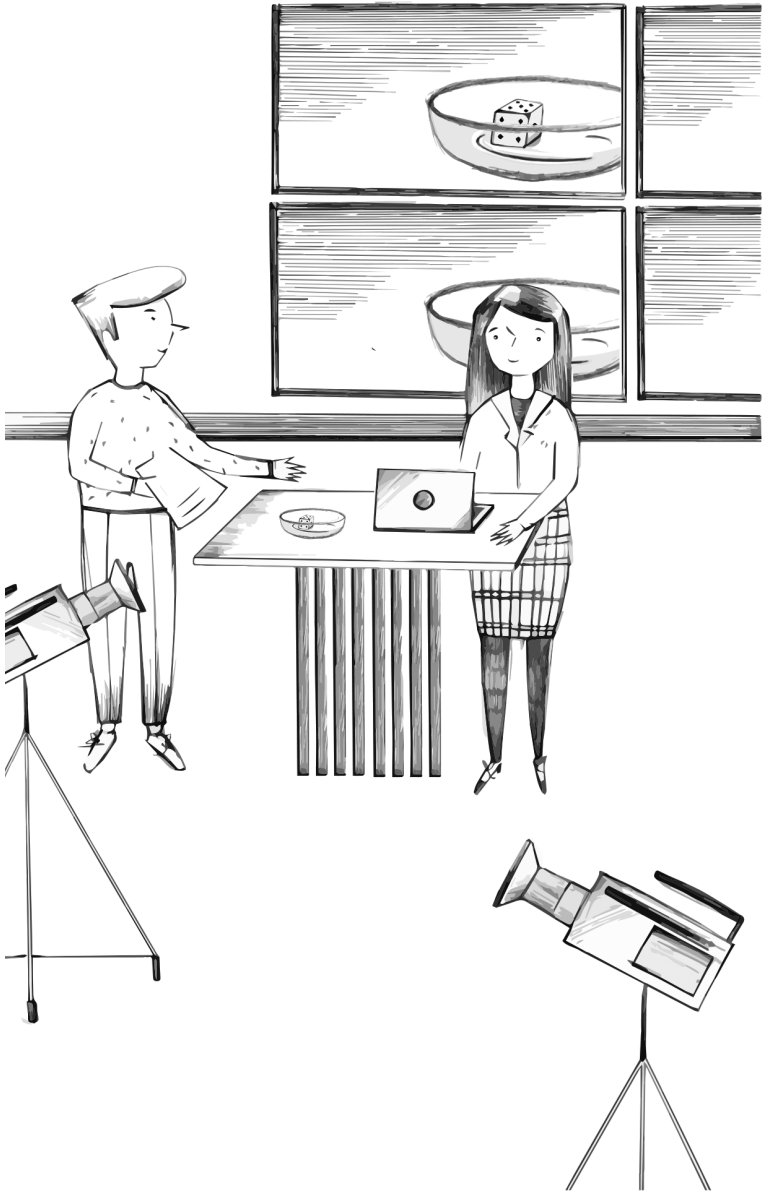
liczbę osób do sześciu. Wynik tego losowania jest oczywiście zapisywany i można go potwierdzić. Następnie rzuca się kostką i wylosowany numer na kostce odpowiada numerowi na liście. Gdy na liście są tylko dwie osoby, można przyjąć założenie, że numery nieparzyste odpowiadają osobie spod numeru 1, a parzyste – osobie spod numeru 2. Zasady losowania powinny być wcześniej dokładnie opisane i zamieszczone na stronie internetowej panelu.

Z doświadczenia wiadomo, że część osób, pomimo że zarejestrowała się do udziału w panelu, potwierdzając tym samym, że może wziąć udział jego spotkaniach, z jakiegoś powodu jednak rezygnuje przed rozpoczęciem. W związku z tym od razu przeprowadza się losowanie do tak zwanej „grupy zastępczej” w ramach tego samego profilu. Jeżeli osoba wylosowana jako pierwsza zrezygnuje, wówczas od razu można dzwonić do następnej. Gdyby osoba z grupy zastępczej zrezygnowała, co również się zdarza, przeprowadza się dodatkowe losowanie.

Warto także za jednym razem wylosować osoby do grupy rezerwowej, wraz z odrębną dla nich grupą zastępczą.

Losowanie przebiega w praktyce bardzo szybko. Wylosowane numery ID widać na ekranie, więc wylosowane osoby, jeżeli oglądają transmisję, wiedzą, że zostały wylosowane. Program *Panel helper* na koniec generuje listę adresów email oraz numerów telefonów do osób, które zostały wylosowane, więc zaraz po zakończeniu można do nich wysłać informację o wynikach losowania oraz zadzwonić, by potwierdzić ich udział.







### 13. Dieta dla panelistów

W związku z udziałem w panelu panelistom przysługuje dieta. W Gdańsku została ona ustalona na poziomie 600 zł brutto za całość. Dzięki temu do udziału w panelu zgłaszają się nie tylko osoby zainteresowane tematem lub już zaangażowane, lecz jest to także zachęta dla osób, które wcześniej się nie interesowały sprawami miasta. Od strony praktycznej jest to dla części osób pokrycie kosztów udziału w panelu, takich jak dojazdy czy zorganizowanie opieki nad dzieckiem (aczkolwiek zdarzało się, że matki brały udział w części spotkania z dziećmi). Dieta oznacza ponadto, że udział w panelu jest ceniony. Jej brak mógłby przełożyć się na zmianę w składzie demograficznym panelu – część osób mogłaby się nie zdecydować na udział. Dieta jest szczególnie ważna w przypadku paneli, które trwają wiele tygodni.

Jak ustalić jej wysokość? Wszystko zależy oczywiście od państwa, w którym organizowany jest panel, i jego zamożności. Jest to robione na wyczucie. Dieta powinna być takiej wysokości, aby była atrakcyjna. Nie musi, a nawet nie powinna, być nadmiernie wysoka. Udział w panelu to jednak nie jest coś, co robi się dla pieniędzy – intencja panelistów jest ważna. Zarówno w Gdańsku, jak i w Lublinie dieta była przyznawana za udział w całym wydarzeniu zamiast za każdy dzień spotkań panelu. W Gdańsku za każdym razem panel trwał dłużej, niż było to przewidziane w programie, i paneliści przychodzili na dodatkowe spotkanie, choć od strony formalnej nie obejmowała tego już ich dieta.



## 14. Konsultacje otwarte

Zanim rozpoczną się spotkania panelu, zaprasza się mieszkańców do przesłania swoich wstępnych uwagi w temacie panelu. Najprostsze jest przesyłanie ich przez internet, jednak dla zapewnienia wszystkim możliwości przesłania uwag w dogodnej dla nich formie, dobrze jest również umożliwić zrobienie tego pocztą – listownie. Czas, jaki można na to przeznaczyć, to dwa tygodnie lub więcej, w zależności od tematu.

Otwarty jest również nabór na ekspertów i strony, którzy mieliby przedstawić swoje stanowisko w ramach panelu. Warunkiem jest jednak oczywiście, że trzeba rzeczywiście zajmować się danym tematem. W Gdańsku propozycję eksperta lub strony może zgłosić każda zainteresowana osoba. Przez stronę rozumie się organizację pozarządową, urząd, instytucję czy grupę nieformalną, która zajmuje się daną sprawą lub w jakiś sposób jest z nią bezpośrednio związana. Propozycje te można przysyłać również w ramach konsultacji otwartych.



## 15. Układanie programu – część edukacyjna

Koordynatorzy nie muszą być ekspertami w temacie panelu – na przykład na temat ochrony miasta przed powodzią, poprawy jakości powietrza czy rolnictwa ekologicznego. Nawet dobrze jest, jeżeli nie są nimi, gdyż wówczas jest im łatwiej zachować

neutralność. Rolą koordynatorów jest bycie ekspertami od procesów partycypacyjnych.

Przygotowując program panelu, zaczynamy od wyszukania ekspertów, którzy zajmują się danym tematem, i zidentyfikowania stron, które są weń zaangażowane. Aczkolwiek zgłębienie i zrozumienie tematu przez koordynatorów jest, rzecz jasna, bardzo przydatne. Kontaktując się z ekspertami i stronami, podstawowe pytania do zadania to:

- Jakie wątki tematyczne lub, innymi słowy, zagadnienia szczegółowe powinny zostać poruszone w części edukacyjnej panelu?
- Kto jest ekspertem, który potrafi w klarowny i przystępny sposób o tym opowiedzieć?
- Kto jest stroną w tym temacie, która powinna otrzymać zaproszenie?

Układając program w części edukacyjnej, zaczyna się zwykle od wprowadzenia do tematu i diagnozy sytuacji, potem jest rozwinięcie wątków szczegółowych i przedstawienie możliwych rozwiązań.

Decydując się na wybór eksperta, warto wziąć pod uwagę, że odbiorcą będzie grupa osób, które mogą nie być specjalistami z branży. Raczej niemal na pewno nie będą. Nie chodzi więc o to, jak wiele ekspert ma publikacji i w jakich czasopismach, lecz przede wszystkim o to, czy potrafi w zwięzły i zrozumiały sposób przekazywać wiedzę. Artykuły naukowe i inne publikacje można zawsze przekazać panelistom jako dodatkowe materiały edukacyjne.

Tym, co warto odróżnić przy układaniu programu w części edukacyjnej panelu, to wystąpienia, które mają charakter tła do danego tematu. Dla przykładu, organizując panel obywatelski w Gdańsku w sprawie poprawy jakości powietrza, zaprosiliśmy ekspertów, którzy przedstawili wpływ spalania węgla na zmiany klimatu oraz kwestię wyczerpywania się zasobów paliw kopalnych. To były właśnie prezentacje, które stanowiły tło, tak samo jak prezentacje dotyczące wyników pomiarów jakości powietrza w Gdańsku. Czym innym są natomiast prezentacje rozwiązań – zastosowanie pomp ciepła do ogrzewania mieszkań zamiast palenia węglem w piecu, docieplanie budynków itd. To rozróżnienie jest o tyle istotne, że na prezentacje dotyczące rozwiązań powinien być przeznaczony taki sam czas, aby żadnej nie faworyzować. Co innego natomiast w przypadku wystąpień, które prezentują tło jakiegoś tematu. Tu czas może być różny.



Na początku powinna się zwykle pojawić diagnoza, czyli przedstawienie sytuacji obecnej. Organizując panel na poziomie miasta, przeznaczamy czas dla urzędu, aby jasne dla panelistów było również, jakie działania były prowadzone do tej pory. Generalnie myślenie koordynatorów jest takie – co jest potrzebne do podjęcia świadomej decyzji w danej sprawie? Co trzeba wiedzieć? Co będzie miało wpływ na decyzję? Kto najlepiej to przedstawi?

W przypadku prezentacji rozwiązań istotne jest przedstawienie możliwej szerokiej ich palety, najlepiej oczywiście pełnej. Część ekspertów jest zapraszanych do przedstawienia swojego stanowiska podczas spotkania panelu osobiście, a część można poprosić o przedstawienie stanowiska na piśmie lub o nagranie wideo. Dziś można to zrobić nawet telefonem komórkowym, więc nie generuje to wielkich kosztów. Istotne jest, aby wszystkie strony miały poczucie, że ich perspektywa jest reprezentowana w ramach wystąpień eksperckich. Stąd ze stronami warto spotkać się już na początku układania programu.

W związku z tym, że możliwości panelistów odnośnie do przyjmowania nowej wiedzy, jak również czasu, jaki mogą przeznaczyć na udział w panelu, są ograniczone, podstawowa formuła na prezentacje eksperckie jest następująca:

- pierwsza prezentacja eksperta – 12 minut,
- druga prezentacja eksperta – 12 minut,
- czas na dyskusję panelistów w grupach i przygotowanie pytań – 10 minut,
- pytania do ekspertów i odpowiedzi – 10 minut.

Jeżeli nie starczy czasu na zadanie wszystkich pytań, wówczas zbiera się je i przesyła ekspertom na piśmie. Potem może być przerwa i kolejny blok wystąpień ekspertów.

Wystąpienia eksperckie mogą być jednak dłuższe, w Gdańsku były nawet takie po 20 minut. Te dłuższe wystąpienia dotyczyły tła tematu. Standardowe 12 minut, z jakich korzystamy, to z jednej strony bardzo mało, z drugiej jednak mobilizuje ekspertów do przemyślenia, co w danej kwestii jest najistotniejsze. Każdy z nich ma możliwość przygotowania materiałów dodatkowych, których liczba nie jest ograniczana. Tak samo strony mogą przekazać dowolną liczbę materiałów dodatkowych.

Do dyskusji panelistów w grupach, po wystąpieniach ekspertów, pomocne mogą być takie pytania jak: co było najważniejsze w tym, co usłyszeliście? Czego nowego się dowiedzieliście? Czy było coś niejasnego, o co chcielibyście się zapytać?

W tej części panelu można zastosować jeszcze inną formułę i zamiast zadawania ekspertom pytań na forum, zorganizować „szybką randkę”, czyli *speed-dating* z ekspertami. Działa to w ten sposób, że po przedstawieniu swoich stanowisk na forum paneliści przygotowują w grupach pytania do ekspertów, a ci następnie przychodzą do każdej z grup na 7–10 minut rozmowy.

Kluczowe znaczenie ma przygotowanie przez ekspertów i strony streszczeń z głównymi wnioskami z ich prezentacji oraz propozycjami rozwiązań. Są one publikowane na stronie panelu i stanowią istotny wkład do prac panelu w dalszej części. Dobór ekspertów ma, rzecz jasna, ogromny wpływ na jakość rekomendacji panelu. Warto więc zadbać o to, aby zaprosić najlepsze osoby z branży, nie tylko z danego państwa, lecz także ze świata. Z ekspertem z innego kraju można zorganizować łączenie na żywo przez internet lub je nagrać. To jest ta część panelu, na której się nie oszczędza. Celem jest bowiem przedstawienie najlepszych możliwych rozwiązań w danej sprawie.

Przed każdym spotkaniem panelu w części edukacyjnej dobrze jest zorganizować spotkanie robocze dla ekspertów i stron, podczas którego przedstawiany jest plan spotkania oraz omawia się, kto będzie o czym mówił. Dzięki temu eksperci mogą tak przygotować swoje wystąpienia, żeby się nie pokrywały z innymi, a strony mogą lepiej przygotować swoje stanowisko, gdyż wiedzą, co będzie prezentowane i przez kogo.

Nieco inaczej przygotowuje się część spotkania przeznaczoną dla stron. Założenie jest tutaj takie, że strony są jedynie identyfikowane, a nie ma ich selekcji. Jeżeli dana organizacja zajmuje się tematem panelu, wówczas jest automatycznie stroną i ma prawo przedstawić swoje stanowisko podczas panelu. Organizując panel na poziomie miasta, czas przeznaczony na wystąpienia stron może wynosić 60–90 minut. Wiele zależy od tego, ile stron się zgłosiło. Jest to blok w programie pod koniec dnia, po wystąpieniach eksperckich. Urząd miasta może mieć jednego dnia zarówno prezentację ekspercką, jak również możliwość odniesienia się do tego, co powiedzieli inni w części dla stron. Jeżeli stron jest bardzo dużo, wówczas możliwe jest łączenie stanowisk i wybranie reprezentanta do przedstawienia wspólnego stanowiska grupy organizacji. Jest to jednak wyłącznie decyzja samych stron – koordynatorzy w to nie ingerują, mogą jedynie sugerować, co może wypaść lepiej, na podstawie ich doświadczenia lub rozeznania. Dobry czas na wystąpienie strony to 7–10 minut. Co kilka wystąpień poszczególnych stron warto zarezerwować 10 minut na zadawanie pytań z sali.

Po wystąpieniach stron, jeżeli jest taka możliwość, dobrze jest przeznaczyć jeszcze chwilę na podsumowania ekspertów – po 2 minuty na osobę. Choć są to bardzo krótkie wystąpienia, jest to okazja do podkreślenia pewnych rzeczy, czas na ostatni komentarz.



Co bardzo istotne, paneliści powinni mieć możliwość samodzielnego zapraszania ekspertów, jeżeli uznają to za potrzebne. Może to działać tak, że propozycję zaproszenia eksperta (zarówno konkretnej osoby, jak i kogoś do omówienia jakiegoś wątku tematycznego) może zgłosić każdy panelista, co poddawane jest pod głosowanie. Jeżeli opowie się za tym panel zwykłą większością głosów, wówczas koordynatorzy zapraszają daną osobę w charakterze eksperta. Paneliści powinni jak najwcześniej wiedzieć, kto będzie zabierał głos jako ekspert, żeby mieć możliwość zastanowienia się, czy kogoś jeszcze chcą zaprosić. W tym celu przed spotkaniami można przesyłać im listę ekspertów, którzy będą przedstawiali swoje stanowiska.

Część edukacyjna panelu – wystąpienia ekspertów i stron oraz sesje pytań i odpowiedzi – powinny być transmitowane na żywo oraz nagrywane. Eksperci otrzymują za swoje wystąpienia wynagrodzenie, zwrot kosztów podróży oraz noclegu. Wynagrodzenie nie jest natomiast przyznawane stronom.

Pierwszego dnia część otwartą panelu przed wystąpieniami ekspertów i stron powinien otworzyć prezydent miasta lub przewodniczący rady miasta i podkreślić, że rekomendacje panelu będą przez nich traktowane jako wiążące.



## 16. Część integracyjna

Zanim jednak paneliści zaczną słuchać wystąpień ekspertów, ważne jest, aby się poznali i by została zbudowana atmosfera, która będzie sprzyjała rozmowie, zgłębianiu tematu i działaniu na rzecz dobra wspólnego.

Pierwszego dnia paneliści są zwykle proszeni o przyjście nieco wcześniej, aby załatwić formalności. Powinna czekać na nich herbata, kawa i ciastka. Warto zadbać o to, aby były to produkty ekologiczne i w miarę możliwości pochodzące ze sprawiedliwego handlu (ang. *Fair Trade*). Ten dzień zaczyna się od części zamkniętej – koordynatorzy i facylitatorzy witają panelistów i objaśniają raz jeszcze, na czym polega panel obywatelski oraz rola panelistów. Potem już prowadzenie przejmują facylitatorzy i ustalane są lub przedstawiane zasady prowadzenia dyskusji na panelu. Mogą to być na przykład: szacunek, otwartość, uważne słuchanie, trzymanie się tematu, dbałość o swoje potrzeby oraz wyciszenie telefonów komórkowych.

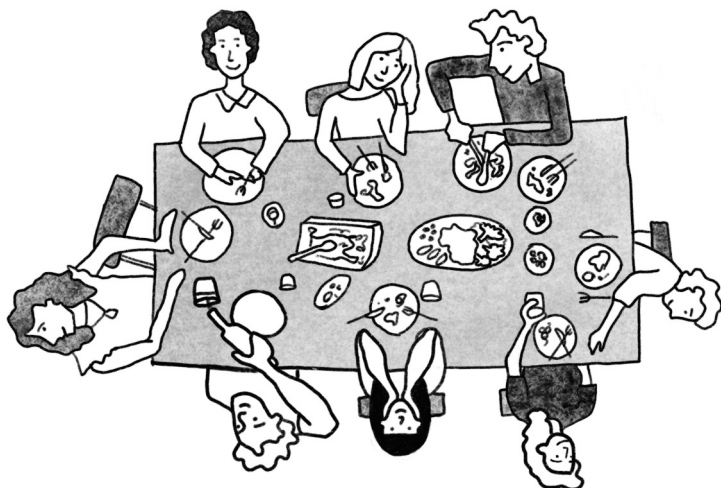
Poznawanie się panelistów można przeprowadzić w grupach 4-osobowych, w kilku rundach, przy założeniu, że za każdym razem paneliści zmieniają grupę. Dla każdej grupy może być przeznaczony osobny stolik, jednak nie jest to konieczne. W Gdańsku krzesła są numerowane w taki sposób, że tworzą 4-osobowe „gniazda”, bez stolików. Paneliści otrzymują kartki z wylosowanymi numerami gniazd, przy czym są one przygotowane w taki sposób, aby mogli oni poznawać jak największą liczbę osób, a zatem w kolejnych rundach idealnie jest, gdy osoby nie powtarzają się w poszczególnych gniazdach. Przy każdej rundzie paneliści proszeni są o to, aby się sobie przedstawili – powiedzieli, jak mają na imię i czym się zajmują. Tematy do rozmów integracyjnych to na przykład:

- co podoba mi się w moim mieście,
- do jakich miejsc lubię chodzić,
- gdybym był prezydentem miasta, co bym zrobił.

Tę część można przeprowadzić również na zasadach Speed Dialogue lub World Café.

Rolę integracyjną pełnią także przerwy na kawę i herbatę oraz dłuższa przerwa obiadowa. Szczególnie podczas przerwy obiadowej warto zachęcić panelistów do nieformalnych rozmów z ekspertami.

Zamawiając catering, warto zadbać o uwzględnienie w menu dań roślinnych lub, jeżeli jest taka możliwość, od razu całe menu zamówić roślinne. Atutem kuchni roślinnej jest to, że jest ona w zasadzie dla każdego, odpada zatem zastanawianie się, ile przygotować dań wegetariańskich, ile wegańskich, gdyż wszyscy mogą swobodnie nakładać sobie dowolne dania. Ważne jest jednak, aby upewnić się, czy ktoś nie ma specjalnych potrzeb, jak dieta bez glutenu. Priorytetem jest tutaj to, aby wszyscy paneliści byli zadowoleni z jedzenia. Całkowicie roślinne dania będą więc trafionym pomysłem wtedy, gdy podawane dania będą bardzo dobrej jakości, a kucharze będą potrafili zaspokoić w różnorodne gusta panelistów, aby wszyscy mogli znaleźć coś dla siebie i byli zadowoleni.



Ciasta wyłącznie roślinne są również jak najbardziej dostępne. Podczas pierwszego panelu obywatelskiego w Gdańsku paneliści dopiero na koniec dowiedzieli się, że wszystkie ciasta były wegańskie – zrobione bez mleka i jajek – co zostało przyjęte brawami, gdyż po prostu smakowały.

W programie można także przeznaczyć czas na warsztat z uważności (ang. *mindfulness*), tj. wzmacnianie umiejętności słuchania, odkładania na bok ewentualnych uprzedzeń i ocen, rozwijanie empatii oraz puszczanie negatywnych emocji (przydatna jest tu metoda *letting go* – technika uwalniania). Są to oczywiście rzeczy, których rozwinięcie może wymagać dłuższego czasu, nawet lat, niemniej nawet zasygnalizowanie ich podczas krótkiego warsztatu może mieć pozytywny wpływ na grupę i przebieg panelu. Jest to szczególnie istotne w przypadku tematów, które są poruszające emocjonalnie. Warsztat z uważności można ująć w programie pod koniec pierwszego dnia lub w dzień dodatkowy, aby udział w nim był dobrowolny.

W Gdańsku spotkania panelu zaczynają się zwykle o godz. 10.00 i trwają do godz. 16.00. Paneliści mogą przychodzić już od godz. 9.00 na kawę i herbatę. Czas przed rozpoczęciem spotkania panelu to także okazja do rozmów nieformalnych lub do zapoznawania się z materiałami dodatkowymi. Z kolei na sam koniec każdego dnia warto zarezerwować czas na wspólne omówienie tego, co działo się danego dnia, w ramach podsumowania. W razie potrzeby można tę część zacząć od krótkiej rozmowy w grupach, a potem przedstawienie tego, jakie wnioski się pojawiły lub jakie kwestie były poruszane, na forum.



## 17. Weryfikacja programu

Rolą zespołu monitorującego jest sprawdzenie, czy koordynatorzy prawidłowo przygotowali program – do sprawdzenia jest przede wszystkim to, czy zostały ujęte różne perspektywy oraz czy czas przeznaczony na poszczególne wystąpienia nie budzi zastrzeżeń. Zweryfikować można także to, czy wątki tematyczne są ułożone prawidłowo. Co w sytuacji, gdy zespół monitorujący ma zastrzeżenia, a koordynatorzy stoją na stanowisku, że podjęte decyzje są prawidłowe? Wówczas można uruchomić procedurę weryfikacji programu. Może to dotyczyć kwestii wyboru eksperta, czasu lub wątku tematycznego. Przyjęte założenie jest tu takie, że członkowie zespołu monitorującego nie muszą być ekspertami w tematyce panelu i nie muszą znać się na szczegółowych zagadnieniach merytorycznych. Dlatego jeżeli coś wzbudzi u nich wątpliwości, to do podjęcia ostatecznego rozstrzygnięcia zaprasza się zewnętrznych ekspertów.

Można to zrobić w następujący sposób – procedurę weryfikacji programu uruchamia się na wniosek co najmniej 40 procent składu zespołu monitorującego i wówczas:

Przygotowuje się listę 10 uniwersytetów z największych miast w kraju. Jeżeli w danym mieście jest kilka uniwersytetów, wówczas można ustalić, że wybiera się na przykład ten, który został założony jako pierwszy. Chodzi tu o to, aby przy doborze podstawowej listy uczelni uniknąć uznaniowości. Dodatkowo każdy z członków zespołu monitorującego może wskazać jedną, dowolną uczelnię wyższą.

Na tych wszystkich uczelniach szuka się katedr, zakładów lub pracowni, których specjalizacja jest najbliższa tematowi panelu.

Układa się listę pracowników z tych katedr, którzy mają tytuł co najmniej doktora. Spośród nich losuje się trzy lub cztery osoby przy założeniu, że powinny one być z różnych uczelni. W ten sposób wyłania się grono ekspertów, którego rolą jest rozstrzygnięcie dylematu związanego z programem panelu.

Grono eksperckie powinno podejmować decyzje jednomyślnie lub przynajmniej zdecydowaną większością (np. trzy głosy „za” na czterech ekspertów), gdyż wskazuje na to, że zmiana w programie jest w jednoznaczny sposób potrzebna. Jeżeli wymagany poziom zgody nie zostaje osiągnięty, wówczas głos ekspertów jest traktowany jako doradczy, a decyzja pozostaje po stronie koordynatorów.



## 18. Facylitatorzy

Rolą osób prowadzących spotkania panelu jest znacznie więcej niż jedynie udzielanie głosu czy przedstawianie ekspertów. Rolą facylitatorów jest zbudowanie dobrej atmosfery podczas spotkań, zaufania wśród panelistów i wspieranie swoją postawą wiarygodności całego procesu. Facylitatorzy wspierają także grupę w układaniu rekomendacji, zachowując przy tym neutralność – nie oceniają zgłaszanych propozycji. Jakie cechy są poszukiwane u facylitatorów? Przede wszystkim powinny to być osoby, które lubią ludzi, mają dobry kontakt z grupą, budzą zaufanie, potrafią słuchać i idealnie, gdy emanują życzliwością, co jest wyczuwane przez innych. Ważne są także umiejętności wspierania grupy w formułowaniu myśli czy w układaniu ćwiczeń, które pomagają

grupie przetrwać dany temat, i wydobyć z nich zbiorową mądrość. Facylitatorzy powinni także umieć sobie poradzić sobie z „trudnymi” sytuacjami, czyli na przykład gdy pojawi się napięcie w grupie lub któremuś z panelistów puszcza emocje. Facylitatorzy nadają ton spotkaniom panelu. Podstawowe znaczenie ma także umiejętność bycia obecnym i reagowania na to, co się dzieje (polecane książki w tej tematyce to *Potęga terażniejszości* Eckharta Tolle i *Sedona Method*, której autorem jest Hale Dwoskin).

W części edukacyjnej do zapowiadania ekspertów i stron wystarcza jedna osoba. Jednak gdy przychodzi już do wypracowywania rekomendacji, mogą być potrzebne dwie, a nawet trzy osoby, w zależności od stylu prowadzenia spotkań. W mojej ocenie koordynatorzy panelu mogą być jednocześnie facylitatorami, jeżeli zachodzi taka potrzeba. Wszystko zależy od sytuacji.<sup>2</sup>



## 19. Wypracowywanie rekomendacji

Kiedy paneliści zapoznali się już dogłębnie z tematem i go przetrwali, przychodzi czas na wypracowanie końcowych rekomendacji. Może zająć to dwa dni lub więcej, w zależności od tego, jak szeroki jest zakres tematyczny panelu. Do zrobienia w tej części panelu są następujące rzeczy:

- ustalenie wizji tego, do czego paneliści zmierzają (wizji miasta po wprowadzeniu rekomendacji) lub innymi słowy ustalenie, czego chcą w danej sprawie,

---

<sup>2</sup> W temacie prowadzenia spotkań panelu przydatna może być książka „Facilitating with Heart”, której autorką jest Martha Lasley.

- w razie potrzeby pogłębienie rozumienia tematu lub głównych zagadnień, ustalenie wiodących zasad i wartości,
- odświeżenie sobie przez panelistów, jakie propozycje rozwiązań zaproponowali eksperci i strony,
- zgłoszenie przez panelistów wstępnych propozycji rekomendacji,
- przeanalizowanie propozycji rekomendacji oraz ich doprecyzowanie,
- zebranie komentarzy do propozycji rekomendacji od ekspertów, stron oraz mieszkańców,
- przeanalizowanie zebranych komentarzy przez panelistów,
- ponowna analiza propozycji rekomendacji przez panel,
- wybór rekomendacji.

Tę część przygotowuje się pod temat panelu i rolę koordynatorów i facylitatorów jest wycucie, co jest potrzebne panelistom do tego, aby być gotowym do zgłaszania propozycji rekomendacji i do świadomego głosowania. Inaczej będzie wyglądał program tej części, gdy pytanie zadane panelowi dotyczy kwestii „czy?” – np.: „czy zezwolić na odstrzał łosi?”<sup>3</sup>, a inaczej, gdy dotyczy kwestii „jak?” – przykładowo: „jak chronić łosie?”. W tym drugim temacie propozycji rozwiązań do wyboru i omówienia będzie znacznie więcej. Tę część panelu można przeprowadzić na wiele sposobów i jest to spore pole dla koordynatorów i facylitatorów

---

<sup>3</sup> Temat takiego panelu może być również ujęty w sposób bardziej otwarty, na przykład: „Populacja łosi zwiększyła się w naszym rejonie i mamy wiele zgłoszeń o stratach w rolnictwie oraz w nasadzeniach drzew w lasach. Co możemy zrobić w tej sytuacji?”. Odstrzał łosi jest tutaj tylko jednym z możliwych rozwiązań. Taka propozycja pojawiła się ostatnio w Polsce i rozważano zniesienie zakazu polowań na łosie. W związku z protestami społecznymi z tego pomysłu się wycofano.



na odkrywanie nowych rozwiązań. Kilka rozwiązań, które się u nas sprawdziły, chciałbym przedstawić jako inspirację i coś do wykorzystania.



Pomocny element, jaki został wprowadzony przy organizacji paneli obywatelskich w Gdańsku, to „książeczki”, czyli zebrane wnioski i propozycje rozwiązań, które zostały zgłoszone przez ekspertów, strony i z otwartych konsultacji. Są one drukowane na spotkanie, a że jest ich zwykle bardzo dużo, to wychodzi z tego cała książeczka. Zwróciliśmy uwagę na to, że w czasie pomiędzy spotkaniami panelistom mogło coś umknąć, mogą nie pamiętać części wystąpień i tego, co było proponowane. Stąd przed zgłaszaniem propozycji rozwiązań przez panelistów dobrze jest zarezerwować czas na przypomnienie sobie, co było w danym temacie proponowane. W praktyce oznacza to czas przeznaczony w programie na czytanie książeczek. Jest

to także czas na refleksję osobistą. Następnym krokiem może być dyskusja w grupach, aby wymienić się tym, co ważnego jest zdaniem poszczególnych osób do zrobienia. Oczywiście książeczki dobrze jest wysłać wcześniej wszystkim na email i wydrukowane przekazać osobom, które nie korzystają z internetu. Można jednak założyć, że nie wszyscy je przeczytali do czasu spotkania, warto więc zadbać o to, aby paneliści się z tymi materiałami zapoznali na spotkaniu. A jeżeli ktoś je już przeczytał, to ma wówczas czas na ich przejrzanie lub rozmowę z innymi panelistami.

W zależności od tematu przydatna może być analiza kosztów i korzyści (ang. *cost-benefit matrix*). Do zrobienia jej na forum grupy można wykorzystać cztery flipcharty. Weźmy za przykład temat zmian klimatu. Na pierwszym flipcharcie znajdują się korzyści z wprowadzenia zmian, by chronić klimat. Na drugim zostaną zapisane koszty zmiany. Trzeci flipchart przeznaczony jest na korzyści z utrzymania status quo, czyli z nierobienia niczego, a czwarty na koszty nierobienia niczego. Jest to ćwiczenie, które pozwala lepiej zrozumieć, co mogą nam przynieść zmiany, jeżeli zdecydujemy się je wprowadzić, i co będzie, jeżeli ich nie wprowadzimy.

Wstępne propozycje rekomendacji mogą być zbierane w ramach klasycznej „burzy mózgów”. Można tu przyjąć zasadę, że propozycję rozwiązania może zgłosić każdy panelista. Może być to coś, co zaproponowali wcześniej eksperci lub strony, może to również być coś, co wyjdzie od samych panelistów. Na tym etapie propozycje nie są oceniane – zapisuje się je tak, jak są zgłaszane. Każdy panelista może zgłosić ich dowolnie dużo. Celem jest, aby każdy pomysł, który może być rozwiązaniem w danym temacie, został zgłoszony i zapisany. Paneliści nie powinni się krępować. Rolą facyliatorów jest stworzenie tu przestrzeni, aby

wybrzmiało wszystko, co tylko paneliści uważają, że może być pomocne. Czas na ocenianie, analizę i redagowanie propozycji przyjdzie później. Propozycje dobrze jest zapisywać od razu na komputerze i wyświetlać na ekranie. Początkowo robiliśmy to na flipchartach, jednak osoby, które siedziały z tyłu sali, sygnalizowały, że nie jest to dla nich łatwe do przeczytania.



Ten etap można również przeprowadzić, korzystając z metody *dynamic facilitation*. Wówczas można przygotować cztery flipcharty, na których będą zbierane: problemy (wyzwania, zagadnienia), rozwiązania (możliwe opcje), rzeczy, które budzą zmartwienie lub obawy, a na ostatnim – dane lub fakty. Jedną z książek na temat tej metody to *From Conflict to Creative Collaboration*, której autorką jest Rosa Zubizarreta.

Jako ćwiczenie wprowadzające bardzo przydatne jest stworzenie wizji miasta po wprowadzeniu rekomendacji panelu.

Jak będzie wówczas wyglądało miasto? Jaki jest stan idealny, do którego chcemy dojść? Mając to ustalone, można w kolejnym kroku zastanawiać się, które rekomendacje będą do tego prowadziły.

Dyskusje mogą odbywać się w małych grupach, na przykład na zasadach World Café, lub w grupach nawet kilkunastoosobowych. W tym drugim przypadku dobrze jest, gdy rozmowę będą prowadzili facylitatorzy. Zaletą małych grup jest to, że każda osoba ma większą szansę na zabranie głosu, natomiast korzyścią z dużych grup jest większa różnorodność opinii i perspektyw.

Zanim jednak panel się rozpocznie, rozstrzygnięta powinna zostać następująca kwestia, która będzie miała znaczenie na tym etapie – kto może zgłosić propozycję rekomendacji, która zostanie poddana pod głosowanie? Do wyboru są następujące opcje:

1. Propozycję rekomendacji wypracowuje grupa panelistów (do wykorzystania, jako inspiracja, są oczywiście wszystkie propozycje zgłoszone przez ekspertów, strony i mieszkańców).
2. Propozycję rekomendacji może zgłosić każdy panelista.
3. Propozycję rekomendacji może zgłosić każdy panelista, zaproszony ekspert lub strona.
4. Propozycję rekomendacji może zgłosić każdy panelista, zaproszony ekspert, strona oraz każdy mieszkaniec (po zebraniu odpowiednio dużej liczby podpisów z poparciem dla niej lub indywidualnie).

Zaletą pierwszą opcji jest to, że od razu powstają propozycje, które mają poparcie przynajmniej części panelistów. Z kolei gdy pod głosowanie poddawane są propozycje ekspertów i innych osób (opcja 4.), zapewnione jest, że żadna z nich nie umknie

i paneliści będą przyglądali się wszystkim propozycjom. Jest to korzystne z punktu widzenia ekspertów, gdyż wiedzą oni, że zgłoszone przez nich propozycje będą rozważone. To podejście zostało zastosowane w Lublinie i w końcowym głosowaniu przyjęto propozycje, które nie pojawiały się w dyskusjach w grupach. Ta opcja może jednak oznaczać, że liczba propozycji do przemyślenia i omówienia będzie ogromna, co jest bardzo czasochłonne.

Kiedy mamy już zebrane propozycje rekomendacji, dobrze jest przeanalizować je wszystkie, jedna po drugiej, sprawdzając w pierwszej kolejności:

- czy propozycja rekomendacji jest odpowiedzią na pytanie zadane panelowi,
- czy propozycja jest jasna i klarowna.

Decyzję o zgodności lub braku zgodności propozycji rekomendacji z tematem panelu podejmują sami paneliści. Można tu zastosować proste głosowanie przez podniesienie ręki i zwykłą większość głosów. Dodatkowo można sprawdzić, czy daną propozycję popiera na przykład co najmniej 5 osób spośród panelistów (w zależności od wielkości grupy może być to ustalone na poziomie 10 procent). Chodzi tu o to, aby propozycje, które mają minimalne poparcie w grupie, a są kontrowersyjne, nie były w następnym etapie prezentowane lokalnej społeczności, choć i tak wiadomo, że w końcowym głosowaniu by odpadły. Zależy to jednak od stylu prowadzenia dyskusji w tej części panelu. Jeżeli wstępne propozycje rekomendacji zostały już dobrze omówione i widać, że w grupie jest na nie zgoda, nie jest to potrzebne.

Wstępne propozycje rekomendacji przysyła się następnie do ekspertów i wszystkich zainteresowanych stron, jak również publikuje w internecie, aby zebrać do nich uwagi i komentarze. Dobrze jest również zapewnić czas na to, aby eksperci mogli

zapoznać się nawzajem ze swoimi uwagami i również do nich się odnieść, jeżeli będzie taka potrzeba. Chodzi o to, że uwagi ekspertów mogą być sprzeczne i wówczas warto, aby była możliwość szerszego uzasadnienia swojego stanowiska, odniesienia się do komentarza innej osoby. Ten aspekt może okazać się istotny, gdyż paneliści w znacznej mierze opierają się na wiedzy przekazywanej przez ekspertów i celna uwaga może przesądzić o przyjęciu lub odrzuceniu rekomendacji.

Jeżeli panel obywatelski organizowany jest na poziomie miasta, wówczas przydatne będą panelistom informacje odnośnie do każdej propozycji rekomendacji w następujących kwestiach:

- czy jest to legalne,
- w czyich kompetencjach leży realizacja tej rekomendacji,
- jaki jest szacunkowy koszt jej realizacji.

Przygotowanie odpowiedzi na te pytania leży po stronie urzędu miasta, który ma ponadto możliwość odniesienia się do nich od strony merytorycznej. Warto zaplanować na to odpowiednio dużo czasu.

Publiczne zaprezentowanie wstępnych propozycji rekomendacji ma na celu zaangażowanie społeczności w cały proces. Zapewnia to mieszkańcom możliwość przedstawienia swojego zdania, a dla panelistów jest to okazja do zapoznania się z perspektywą mieszkańców, którzy nie zostali wylosowani do panelu. W tej części również można zorganizować otwarte spotkania dla mieszkańców.

Zebrane uwagi i komentarze przesyła się z wyprzedzeniem panelistom i drukuje się je na ostatnie spotkanie – jeżeli będzie ich dużo, może się okazać, że będą to nowe książeczki.

Jako zadanie domowe dla panelistów można przygotować „formularz wspierający osobistą refleksję”. Jest to tabelka, w której umieszcza się wszystkie propozycje rekomendacji,

a obok nich przeznacza miejsce na zrobienie notatek odnośnie do następujących kwestii:

- jakie są mocne i słabe strony danej rekomendacji,
- jakie potrzeby stoją za tą rekomendacją (jako materiał pomocniczy można przekazać panelistom listę podstawowych ludzkich potrzeb, jaką stosuje się na przykład w Porozumieniu Bez Przemocy).

Na początku ostatniego spotkania panelu można przeznaczyć czas na wymienienie się refleksjami dotyczącymi propozycji rekomendacji w małych grupach, a następnie omówić je wszystkie na forum, jedna po drugiej, zadając panelistom po kolei te trzy pytania. Chodzi o to, aby wszyscy zdawali sobie sprawę z tego, jakie są plusy i minusy poszczególnych rozwiązań, ich konsekwencje, a w efekcie – by podejmowanie decyzji było jak najbardziej świadome.

Dodatkowo można sprawdzać, czy dana propozycja budzi opór. Robi się to, prosząc o podniesienie jednej ręki, jeżeli czuje się „zwykły” opór, a dwóch rąk, jeżeli opór jest bardzo silny. Gdy oporu nie ma, nie podnosi się ręki w ogóle. Osoby, które czują opór, można poprosić o wyjaśnienie, z czego on wynika, jeżeli oczywiście zgodzą się o tym opowiedzieć. Pozwala to grupie lepiej zrozumieć perspektywę innych osób, co również jest celem zastanawiania się na tym, jakie potrzeby stoją za daną propozycją.

Do przypomnienia tego dnia jest także to, co paneliści uznali za dobro wspólne w danym temacie, za cel, który chcą osiągnąć, aby stanowiło tło do dyskusji.



## 20. Podejmowanie decyzji – sprawdzanie konsensusu

W wariancie idealnym, gdy już omówi się wszystkie propozycji rekomendacji, ich plusy i minusy, wówczas to, które z nich przyjąć, a które odrzucić, staje się oczywiste. Pozostaje jedynie sprawdzić, czy konsensus został osiągnięty. Można to zrobić na papierowych kartach, chyba że jest możliwość indywidualnego głosowania elektronicznego (na przykład na laptopach). Zaletą głosowania papierowego jest jego wiarygodność – w razie potrzeby można ponownie przeliczyć głosy i pokazać, jak paneliści głosowali.

Jeżeli w danej kwestii została zgłoszona tylko jedna propozycja rekomendacji, można sprawdzić konsensus, prosząc panelistów, aby na kartach do głosowania zaznaczyli jedno z ośmiu stanowisk:

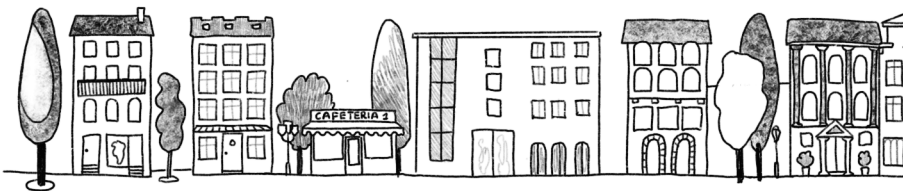
1. Zdecydowanie zgadzam się.
2. Zgadzam się.
3. Zgadzam się, choć mam pewne wątpliwości lub zastrzeżenia.
4. Mam spore wątpliwości.
5. Raczej się nie zgadzam.
6. Nie zgadzam się.
7. Zdecydowanie się nie zgadzam.
8. Jest już realizowane w wystarczającym stopniu.



Poparcie dla przyjęcia propozycji rekomendacji wyrażają wyłącznie stanowiska pierwsze, drugiej trzeciej. Zaznaczenie któregokolwiek z pozostałych stanowisk przekłada się na nieudzielenie poparcia propozycji rekomendacji. Stanowisk jest do wyboru tak wiele, aby można było wskazać swoje precyzyjnie i szczerze. Opcja ósma może przydać się w sytuacji, gdy jakaś propozycja rekomendacji jest już realizowana, a paneliści popierają ją i nie chcą głosować przeciwko niej, odrzucając ją. Wówczas mogą wskazać, że ich zdaniem jest to już coś, co jest realizowane w wystarczający sposób (w efekcie jednak propozycja rekomendacji nie przechodzi). Ustalenie wyniku polega na sprawdzeniu, ile osób zaznaczyło poszczególne stanowiska, i przedstawieniu w procentach łącznego poparcia (sumuje się stanowiska od pierwszego do trzeciego, aby sprawdzić poziom poparcia dla każdej z rekomendacji).



PROPOZYCJA	1. Zdecydowanie zgadzam się	2. Zgadzam się	3. Zgadzam się, choć mam pewne wątpliwości lub zastrzeżenia
To najlepsza książka o demokracji, jaką czytałem/czytałam			
Na podstawie tej książki powinien powstać film akcji			
Fajnie byłoby zostać wylosowanym/wylosowaną do panelu			



Wybierz jedną z opcji, stawiając znak „X”  
w odpowiedniej rubryce dla każdej z propozycji.

Opcje 1, 2, 3 przekładają się na poparcie dla rekomendacji,  
natomiast opcje 4, 5, 6, 7, 8 na jej odrzucenie.

4. Mam spore wątpliwości	5. Raczej się nie zgadzam	6. Nie zgadzam się	7. Zdecydo- wanie się nie zgadzam	8. Jest już realizowane w wystar- czającym stopniu



Co natomiast, jeżeli w danej kwestii zostało zgłoszonych kilka propozycji rekomendacji, które się wzajemnie wykluczają? Zagłosować można w skali, jak powyżej, lub preferencyjnie, wskazując wybrane opcje. Gdy zastosowane jest głosowanie w skali, paneliści oceniają propozycje dokładnie w taki sam sposób jak powyżej. Wzajemnie wykluczające się opcje układa się w jeden blok na karcie do głosowania i zaznacza na przykład kolorem, że spośród tych propozycji może zostać wybrana tylko jedna. Różnica polega na sposobie liczenia tych głosów. Jeżeli do wyboru były, powiedzmy, trzy propozycje, to najpierw sprawdza się, czy przekroczyły poziom poparcia 80 procent. Jeżeli ten próg przekroczyła tylko jedna propozycja, sprawa jest jasna – zostaje uznana za wybraną. Jeżeli jednak próg przekroczyły dwie lub wszystkie, głosy poparcia przelicza się na punkty:

1. Zdecydowanie zgadzam się – 3 punkty,
2. Zgadzam się – 2 punkty,
3. Zgadzam się, choć mam pewne wątpliwości lub zastrzeżenia – 1 punkt.

Za wybraną opcję uznaje się tę, która otrzymała największą sumę punktów.

W przypadku głosowania preferencyjnego przygotowuje się odrębną kartę do głosowania (lub odrębną jej część). Głosuje się w taki sposób, że przy najlepszej naszym zdaniem opcji pisze się 1, przy drugiej w kolejności opcji – 2, a przy trzeciej – 3 (i tak dalej, jeżeli jest więcej opcji). Do ustalenia jest, czy dla prawidłowego oddania głosu należy wpisać tyle preferencji, ile jest możliwości, czy też może być ich mniej. Ma to wpływ na wynik głosowania, zatem jest to kwestia istotna i która może okazać się kontrowersyjna (podczas organizowania panelu w Lublinie dyskusja w gronie koordynatorów na ten temat zajęła kilka godzin i jej efektem było stworzenie powyższej metody

głosowania w skali i przyznawania punktów). Jeżeli bowiem ktoś zaznacza tylko pierwszą preferencję, wówczas robi się z tego głosowanie większościowe zamiast preferencyjnego. Pytanie zatem, czy „przymuszać” panelistów do zaznaczenia wszystkich opcji, czy też umożliwić niezaznaczenie ich wszystkich? Można wybrać to drugie rozwiązanie, jednocześnie zachęcając do wskazania maksymalnej liczby preferencji, decydując się na liczenie głosów Zmodyfikowaną Metodą Bordy (ang. *Modified Borda Count*).

Jak to działa? Przyjmijmy, że do wyboru jest pięć opcji. Jeżeli ktoś wskazał pięć swoich preferencji, wówczas jego pierwsza preferencja otrzymuje 5 punktów, druga – 4 punkty, trzecia – 3 punkty itd. Jeżeli natomiast ktoś wskazał tylko dwie preferencje, to pierwsza z nich otrzymuje 2 punkty, a druga – 1 punkt. Siła głosu w takim przypadku jest zatem słabsza i warto zdecydować się na zaznaczenie wszystkich opcji. Nie jest to jednak wymagane. Do liczenia głosów tą metodą może przydać się program opracowany przez Petera Emersona z The de Borda Institute, który nazywa się Decision-Maker i można go zamówić z instytutu ([www.deborda.org](http://www.deborda.org)) lub skorzystać z wersji on-line na stronie [www.decision-maker.org](http://www.decision-maker.org). Można także przygotować samodzielnie arkusz do obliczenia wyniku w Excelu.

Skąd jednak wówczas wiadomo, że został osiągnięty konsensus? Można to sprawdzić, obliczając współczynnik konsensusu (ang. *consensus coefficient*). Robi się to w ten sposób, że liczbę punktów, które uzyskała dana propozycja, dzieli się przez maksymalną liczbę punktów, jaka była do uzyskania. Następnie można to zamienić na procenty i sprawdzić, czy zakładany poziom, na przykład 80 procent, został osiągnięty.

W związku z tym, że założeniem panelu jest szukanie konsensusu, głosowanie można powtarzać. Warto wcześniej ustalić,

ile razy można to zrobić, na przykład dwa lub nawet pięć razy, co powinno być jasno zapowiedziane. Chodzi bowiem sprawdzenie, czy jest możliwe wypracowanie takiej rekomendacji, na którą mogą zgodzić się wszyscy lub niemal wszyscy. Jeżeli więc jakaś propozycja nie uzyskała wymaganego poziomu poparcia, wówczas można ją zmodyfikować, by odpowiedzieć na potrzeby osób, u których budzi ona sprzeciw, lub omówić ją ponownie. Celem jest także znalezienie najlepszych możliwych rozwiązań, które będą przyczyniały się do poprawy jakości życia, a nie jedynie samo zagłosowanie. Priorytetem jest dążenie do znalezienia rozwiązań dla dobra wspólnego. Do ustalenia jest także, kiedy głosowanie można powtórzyć, czyli na przykład na wniosek jednego panelisty, gdy opowie się za tym co najmniej połowa panelu.



Wyniki głosowania dobrze jest policzyć od razu, na miejscu. Gdy głosowanie polega na wskazywaniu stanowisk w skali, wyniki głosowania wpisuje się do arkusza w Excelu. Potrzebny

jest do tego zespół dwuosobowy – jedna osoba czyta stanowiska na karcie, a druga wpisuje je do arkusza. Takich zespołów może być kilka, dla szybszego liczenia głosów. Dla zapewnienia transparentności i wiarygodności głosowania na poszczególnych kartach można napisać literę kolumny w Excelu i, gdy komputerów jest kilka, numer komputera. Na przykład można zrobić na karcie dopisek „K1, B”, co oznacza, że ten głos został wpisany do arkusza w Excelu na komputerze 1, do kolumny B. Wówczas, w razie potrzeby, można sprawdzić, czy zostało to zrobione prawidłowo, a jednocześnie zostaje zachowana tajność głosowania.

Tego dnia, na koniec, gdy już jest po głosowaniu i są liczone głosy, warto zadbać o ciasto dla wszystkich oraz o wspólne zdjęcie.



## 21. Ogłaszanie wyników panelu

Wyniki głosowania dobrze jest ogłosić jak najszybciej, nawet zaraz po zakończeniu liczenia głosów. Można wówczas zapewnić transmisję na żywo w internecie i zamieścić je od razu na stronie internetowej. Kto powinien przedstawić rekomendacje panelu? Ci, którzy je wypracowali, a zatem przedstawiciele panelistów i panelistek. Dobrze jest, by urząd miasta z wyprzedzeniem zapowiedział, kiedy się odniesie do wyników, na przykład, że będzie to tydzień po ich ogłoszeniu, aby był czas na spokojne zapoznanie się z nimi. Można także zorganizować oficjalne przekazanie rekomendacji prezydentowi miasta lub przewodniczącemu rady.







## 22. Wdrażanie rekomendacji

Tym, co jeszcze pozostało do zrobienia, jest wdrożenie rekomendacji panelu. Zgodnie z założeniem, jakie stosujemy w Polsce, rekomendacje, które uzyskały poparcie na poziomie 80 procent, są wprowadzane w życie automatycznie, natomiast te, które mają poparcie niższe, traktowane są jak wynik konsultacji społecznych. Urząd miasta może je więc przyjąć lub odrzucić. Ten etap również powinien odbywać się w jak najbardziej transparentny sposób – informacje o tym, na jakim etapie jest realizowanie poszczególnych rekomendacji, powinny być dostępne na stronie internetowej, najlepiej wraz z informacją, kto jest odpowiedzialny za każdą z nich.

W zależności od tego, jakie rekomendacje zostały wypracowane, panelistów można ponadto zaprosić do współpracy przy opracowywaniu szczegółowych koncepcji ich realizacji. Można także zorganizować rok po panelu spotkanie dla panelistów, by osobiście im przedstawić, jak wypracowane przez nich rekomendacje są wprowadzane w życie. Dobrym pomysłem będzie także utworzenie zespołu z udziałem ekspertów i ekspertek, który opracuje szczegółową koncepcję wdrażania rekomendacji panelu.

Jeżeli natomiast panel obywatelski był organizowany na poziomie państwa i dotyczył zmian w prawie, wówczas na stronie internetowej powinny zostać zamieszczone wszelkie informacje o procesie legislacyjnym i końcowy efekt. Ponadto, rzecz jasna, paneliści powinni otrzymać te informacje na email lub listownie.



## 23. Panele obywatelskie jako stały element demokracji

Panele obywatelskie mogą być organizowane doraźnie, gdy pojawi się do rozstrzygnięcia jakaś istotna kwestia, mogą także stać się stałym elementem demokracji – sposobem na to, jak podejmuje się decyzje w mieście lub państwie. Na poziomie miasta można przyjąć założenie, że organizuje się co najmniej trzy lub cztery panele w roku. Do ustalania tematów dla paneli obywatelskich na cały rok można utworzyć nowe ciało – senat obywatelski.<sup>4</sup> Do uczestniczenia w nim można zaprosić panelistów i panelistki, czyli osoby, które mają już doświadczenie z tą formą demokracji. Senat obywatelski może działać na zasadach podobnych do panelu – jego skład będzie odzwierciedlał strukturę demograficzną miasta, udział w nim będzie zapewniony wyłącznie poprzez losowanie i będzie on mógł zapraszać ekspertów i ekspertki dla zapewnienia wsparcia merytorycznego. Rolą senatu może być:

- ustalanie tematów paneli na nadchodzący rok,
- zatrudnianie koordynatorów paneli,
- zatwierdzanie propozycji istotnych zmian w procedurze organizowania panelu,
- monitorowanie wdrażania rekomendacji.

Członkiem senatu można byłoby zostać na przykład na rok (lub nieco dłużej), a jego skład zmieniałby się w 1/3 co kilka miesięcy. Nowym osobom zapewnione byłoby odpowiednie

---

<sup>4</sup> Przedstawiona tu koncepcja została zainspirowana modelem, który w Eupen w Belgii opracowała międzynarodowa grupa ekspertów i ekspertek dla Niemieckojęzycznej Wspólnoty w tym kraju.

szkolenie, a większość jego członków, którzy mają doświadczenie w jego pracach, pozostawałaby w składzie dla zapewnienia ciągłości. Utworzenie senatu obywatelskiego jest rozwiązaniem, które pozwala na osadzenie paneli w systemie demokratycznym, a ponadto zapewnia społeczeństwu możliwość sprawowania kontroli nad sposobem organizowania paneli, ich jakością i znaczeniem.





## Dodatek:

### Podstawowe standardy organizowania paneli obywatelskich

- 1. Losowy dobór uczestników** – wszystkie osoby, które wchodzi w skład panelu obywatelskiego, wyłania się w sposób losowy. Zaproszenie do udziału w panelu obywatelskim powinna móc otrzymać, potencjalnie, każda osoba, która jest uprawniona do tego, aby wziąć w nim udział.
- 2. Reprezentatywność panelu pod względem demograficznym** – skład panelu obywatelskiego powinien w możliwie szeroki sposób odzwierciedlać strukturę demograficzną społeczności, której dotyczy temat panelu. W tym celu możliwe jest wykorzystanie zestawu kryteriów demograficznych, takich jak wiek, płeć, dzielnica lub inne. Celem jest stworzenie społeczności w małej skali, która daje odczucie, że jest „taka jak my”. Wielkość panelu powinna być na tyle duża, aby można było uwzględnić dużą różnorodność perspektyw. Dla wszystkich panelistów powinna być zapewniona dieta, której wysokość powinna co najmniej pokrywać koszty udziału w spotkaniach panelu.
- 3. Niezależny zespół koordynatorów** – panel obywatelski prowadzi niezależny zespół koordynatorów, którego rolą jest w szczególności przygotowanie procesu losowania, ułożenie programu oraz zaproszenie ekspertów i facylitatorów. Gdy panel obywatelski jest organizowany na zamówienie samorządu lub parlamentu, istotne jest, aby żadna osoba

z zespołu koordynatorów nie była pracownikiem administracji publicznej. Koordynatorzy powinni być bezstronni – nie powinni być nimi, na przykład, czynni politycy lub osoby bezpośrednio zaangażowane w dany temat.

- 4. Panel obywatelski ma możliwość zapraszania ekspertów** – pomimo tego, że program układany jest przez zespół koordynatorów, panel obywatelski może zaprosić dodatkowych ekspertów, których może sam wybrać. Udział ekspertów może mieć formę wystąpienia na żywo, transmisji wideo, nagrania, pisemnej ekspertyzy lub inną.
- 5. Uwzględnienie możliwie najszerszego, od strony praktycznej, zakresu perspektyw** – jeżeli w danej kwestii istnieją różnorodne rozwiązania i perspektywy, idealnie jest, gdy wszystkie są prezentowane w części edukacyjnej panelu (przez zaproszonych ekspertów). Z uwagi na ograniczony czas lub inne uwarunkowania praktyczne, można zastosować metodę łączenia perspektyw. Prezentacje eksperckie mogą mieć formę wystąpienia na żywo, transmisji wideo, nagrania, pisemnej ekspertyzy lub inną.
- 6. Zaproszenie wszystkich zainteresowanych stron** – każda organizacja, grupa nieformalna czy instytucja, której obszar działania dotyczy tematu panelu obywatelskiego, ma prawo do osobistego przedstawienia swojej opinii. Zespół koordynatorów jedynie identyfikuje strony – nie przeprowadza ich selekcji. Z uwagi na ograniczenia czasowe lub dużą liczbę stron, możliwe jest zastosowanie procedury wyłonienia ich przedstawicieli. W takiej sytuacji uwzględnia się różnorodność perspektyw.

7. **Deliberacja** – rozmowy uczestników, które obejmują uważne słuchanie siebie nawzajem i rozważanie różnych opcji, to kluczowe elementy panelu obywatelskiego. Program panelu powinien obejmować zarówno dyskusje w małych grupach, jak i na forum, zapewniając możliwie największe szanse na to, aby można było się wypowiedzieć, jak również, by zostać usłyszanym. Część deliberacyjna powinna być prowadzona przez wykwalifikowanych facylitatorów.
8. **Otwartość** – wszyscy członkowie społeczności, której dotyczy temat panelu, powinni mieć możliwość przekazania panelowi obywatelskiemu swojego stanowiska w formie komentarza, propozycji lub sugestii.
9. **Wystarczająco dużo czasu na zastanowienie się** – zapewnienie wystarczająco dużo czasu na rozważenie kwestii związanych z danym tematem jest niezbędne dla podejmowania przemyślanych decyzji. O ile sprawa nie jest pilna, nie ma potrzeby, aby się śpieszyć. Panel obywatelski powinien mieć możliwość przedłużenia swoich spotkań, zarówno czasu ich trwania, jak i ich liczby, jeżeli tak postanowi (możliwe są tu pewne ograniczenia wynikające z budżetu panelu).
10. **Wpływ** – od samego początku powinno być jasno określone, co będzie się działo z rekomendacjami panelu. Idealnie jest, gdy rekomendacje, które otrzymały poparcie panelu na odpowiednio wysokim, ustalonym wcześniej poziomie, traktowane są jako wiążące (w zakresie, w jakim jest to zgodne z obowiązującym prawem).

- 11. Transparentność** – wszystkie wystąpienia w części edukacyjnej powinny być transmitowane na żywo i nagrywane. Wszystkie materiały przekazywane panelowi obywatelskiemu powinny być udostępnione na stronie internetowej. Jasne informacje odnośnie tego, jak rekomendacje panelu będą wprowadzane w życie, powinny być dostępne na stronie internetowej i aktualizowane wraz z podejmowanymi działaniami. Raport przedstawiający szczegóły metodologii zastosowanej do organizacji panelu powinien być przedstawiony przez zespół koordynatorów.
- 12. Promocja** – panel obywatelski jest ważnym wydarzeniem w życiu danej społeczności i obywatele powinni być poinformowani, że się on odbywa. Dostępne powinny być dla nich informacje odnośnie tego, jak można się włączyć i jak śledzić jego działalność. Informacja o tym, że będzie organizowany panel obywatelski na dany temat powinna zostać ogłoszona publicznie zanim rozpoczną się jego spotkania.

*Niniejszy zestaw standardów został opracowany przez Marcina Gerwina przy współpracy z międzynarodowym gronem ekspertów.*



## Wsparcie w organizowaniu i promocji paneli obywatelskich



*Przewodnik po panelach obywatelskich można pobrać w formacie pdf oraz jako e-book, w kilku językach, ze stron: [citizensassemblies.org](http://citizensassemblies.org) oraz [otwartyplan.org](http://otwartyplan.org).*

*Jeżeli chciałbyś lub chciałybyś zorganizować panel obywatelski, szczególnie na tematy przyrodnicze i społeczne, i potrzebujesz wsparcia, możesz kontaktować się z autorem pisząc na adres e-mail: [marcin@citizensassemblies.org](mailto:marcin@citizensassemblies.org).*



**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 mieszkank, 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. Przewodnik Marcina Gerwina przedstawia krok po kroku, jak organizuje się panel obywatelski, skupiając się przede wszystkim na poziomie miasta.



dr Marcin Gerwin – specjalista ds. zrównoważonego rozwoju i partycypacji, koordynator paneli obywatelskich. Z wykształcenia politolog, tematem jego doktoratu był zrównoważony rozwój w kontekście wyzwań globalnych. Współzałożyciel Sopotkiej Inicjatywy Rozwojowej, przez wiele lat zaangażowany w promowanie sprawnej demokracji w Polsce. Autor książek „Żywność i demokracja” oraz „Żywność przyjazna dla klimatu”.