

JACEK SROKA, BEATA PAWLICA, WOJCIECH UFEL

---

# Poła mocy (i niemocy) w dyskursach publicznych i współdecydowaniu

Analiza, propozycje modelowe  
i rekomendacje w nawiązaniu do  
budżetowania partycypacyjnego  
w Polsce<sup>o</sup>



**Pola mocy (i niemocy)  
w dyskursach publicznych  
i współdecydowaniu**



JACEK SROKA, BEATA PAWLICA, WOJCIECH UFEL

---

# **Pola mocy (i niemocy) w dyskursach publicznych i współdecydowaniu**

Analiza, propozycje modelowe  
i rekomendacje w nawiązaniu do  
budżetowania partycypacyjnego  
w Polsce

© Copyright by Authors & Wydawnictwo Libron  
Kraków 2024

ISBN 978-83-67209-62-5

Recenzja:  
prof. dr hab. Juliusz Gardawski

Redakcja: Małgorzata Wróbel-Marks  
Korekta: Libron  
Projekt okładki i skład: Libron

Na okładce wykorzystano grafikę:  
Upklyak (freepik.com)

Publikacja sfinansowana przez Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej  
w Krakowie

Publikacja finansowana ze środków Narodowego Centrum Nauki w ramach  
programu OPUS 17, na realizację projektu badawczego nr 2019/33/B/HS5/00353,  
pt. *Ewolucja budżetu obywatelskiego w Polsce – w kierunku deliberacji czy  
plebiscytu?*



Wydawnictwo LIBRON – Filip Lohner  
al. Daszyńskiego 21/13  
31-537 Kraków  
[www.libron.pl](http://www.libron.pl)  
tel. 12 628 05 12  
e-mail: [office@libron.pl](mailto:office@libron.pl)

---

# Spis treści

<b>Wstęp (Jacek Sroka)</b>	<b>7</b>
<b>Rozdział 1. Samozwrotność systemowa i pola interakcji – ustalenia wstępne (Jacek Sroka)</b>	<b>9</b>
<b>Rozdział 2. Samozwrotność, areny, pola interakcji i warianty systemowe w budżetowaniu partycypacyjnym (Jacek Sroka)</b>	<b>25</b>
2.1. Wprowadzenie	25
2.2. Relacyjne uwarunkowania o charakterze sieciowym a jakość samozwrotności systemowej	26
2.3. Usieciowione areny polityki i pola interakcji na arenie partycypacyjnej	38
<b>Rozdział 3. Tryby argumentacji w dyskursach politycznych – modelowe warianty i ich sploty (Jacek Sroka)</b>	<b>45</b>
3.1. Wprowadzenie	45
3.2. Semantyka dyskursów (lokalnych) i pragmatyka jako główny sterownik dyskursu politycznego	48
3.3. Praktyczne tryby argumentacji politycznej a możliwości zmiany schematów komunikowania i współdecydowania w polityce publicznej	53
3.4. Klasyfikacja trybów argumentacji politycznej Williama N. Dunna – reinterpretacja, dyskusja i uzupełnienia	58
3.5. Podsumowanie	82
<b>Rozdział 4. Pola deliberacyjnej interakcji w budżetowaniu obywatelskim (Wojciech Ufel)</b>	<b>89</b>
4.1. Wprowadzenie	89
4.2. Pole innowacji społecznej w Dąbrowie Górniczej	91

4.3. Pole wsparcia merytoryczno-technicznego	97
4.4. Pole działań oddolnych	103
4.5. Podsumowanie	114
<b>Rozdział 5. Lokalne konteksty budżetowania obywatelskiego w świetle wybranych fragmentów wywiadów (Beata Pawlica)</b>	<b>119</b>
5.1. Wprowadzenie	119
5.2. Dąbrowa Górnicza	120
5.3. Gorzów Wielkopolski	132
5.4. Hrubieszów	143
5.5. Kraków	151
5.6. Krosno	155
5.7. Legnica	162
5.8. Nowa Ruda	168
5.9. Opatów	173
5.10. Puławy	177
5.11. Rypin	185
5.12. Sopot	192
5.13. Tuchola	200
5.14. Podsumowanie	207
<b>Zamiast zakończenia i tytułem zachęty (Jacek Sroka)</b>	<b>213</b>
<b>Bibliografia</b>	<b>225</b>

## Wstęp (Jacek Sroka)

W swojej kolejnej książce opublikowanej w związku z badaniami nad ewolucją budżetu obywatelskiego w Polsce autorzy prezentują elementy domykające propozycję modelową, która w ich założeniu może pomóc w lepszym pojmowaniu, trafniejszym analizowaniu oraz pełniejszym praktykowaniu partycypacji, deliberacji i współdecydowania w sprawach publicznych. Model ma w zamyśle charakter uniwersalny, a za studium przypadku posłużyły w nim m.in. rezultaty badań budżetowania partycypacyjnego, które w Polsce ustawowo uregulowano w formule budżetu obywatelskiego<sup>1</sup>. Tytułowe pola mocy (i niemocy) we współdecydowaniu w sprawach publicznych to metafora uogólniająca problematykę aren i pól interakcji, toczonych w ich obrębie gier interesu oraz towarzyszących im politycznych argumentacji. Książka stanowi koncepcyjną całość wraz z wcześniejszymi opracowaniami zespołu<sup>2</sup>, które opublikowano w wyniku realizacji projektu badawczego finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki<sup>3</sup>.

Oprócz niniejszego wstępu, na strukturę treści złożyło się pięć rozdziałów oraz podsumowanie. Trzy pierwsze rozdziały, autorstwa Jacka Sroki, mają charakter teoretyczny i stanowią kontynuację propozycji modelowej, której kolejne elementy podano w przywołanych w przypisie dolnym książkach

---

<sup>1</sup> Zob.: Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz.U. 2018 poz. 130, 1349.

<sup>2</sup> Zob.: J. Sroka, B. Pawlica, W. Ufel, *Ewolucja budżetu obywatelskiego w Polsce – w kierunku deliberacji czy plebiscytu?*, Libron, Kraków 2022; J. Sroka, B. Pawlica, W. Ufel, *Evolution of the civic budget in Poland – towards deliberation or plebiscite?*, Libron, Kraków 2022; J. Sroka, B. Pawlica, W. Ufel, *Pozorność i abstrahowanie – w poszukiwaniu źródeł niemocy we współdecydowaniu w sprawach publicznych*, Libron, Kraków 2023.

<sup>3</sup> Projekt badawczy NCN OPUS 17 (2019/33/B/HS5/00353), pt. *Ewolucja budżetu obywatelskiego w Polsce – w kierunku deliberacji czy plebiscytu?*



zespołu autorskiego. Treści rozdziałów 1 i 2 zorientowane są na modelowe uściślenie działania mechanizmów samozwrotności systemowej, której trajektorie wyznaczają systemowe areny i ulokowane w ich obrębie pola interakcji. Natomiast rozdział 3 traktuje o modelowych trybach argumentacji w dyskursach politycznych podejmowanych w polach interakcji funkcjonujących na partycypacyjnej arenie systemu politycznego. Kolejne dwa rozdziały, których autorami są Wojciech Ufel (rozd. 4) i Beata Pawlica (rozd. 5), stanowią wgląd w empirię z uwzględnieniem pól deliberacyjnej interakcji w budżetowaniu obywatelskim (rozd. 4) oraz lokalnych kontekstów towarzyszących budżetowaniu obywatelskiemu w Polsce w świetle wybranych fragmentów wywiadów<sup>4</sup> (rozd. 5). W zamykającym książkę tekście autorstwa Jacka Sroki podsumowaniu rozważań towarzyszy perswazyjny postulat mobilizowania jednostkowych oraz wspólnych działań na rzecz propartycypacyjnych zmian, które – jeśli tylko jest po temu niekłamany lokalny zapal – także w polskich warunkach mogą być kreowane w sposób oddolny, egalitarny, wielopasmowy, a zarazem konkretny – tj. z zachowaniem symetrii relacji oraz w bezpośrednich interakcjach.

---

<sup>4</sup> Podziękowania za fachowe skompletowanie wywiadów należą się Wiesławowi Zajăcowi, który kieruje Biurem Badań Społeczno-Ekonomicznych BBS-E.

## Rozdział 1

---

# Samozwrotność systemowa i pola interakcji – ustalenia wstępne (Jacek Sroka)

Proponowana tutaj koncepcja pól interakcji (z wyeksponowaniem ich systemowej samozwrotności) stanowi kontynuację ustaleń zawartych w opracowaniach zespołu autorskiego, które powstały w związku z realizacją projektu badawczego<sup>1</sup>. Pracując nad dopasowaniem elementów zastanych teorii pól do własnej propozycji modelowej, piszący mieli w pamięci zarówno wkład Kurta Lewina<sup>2</sup> w rozwój koncepcji społecznych pól interakcji, jak i ich rozumienie proponowane przez Pierre'a Bourdieu<sup>3</sup>.

Wyjściowo w opracowaniu uwzględnia się stanowisko, za którym optował Lewin, zwracając uwagę na „**ekologię**” **społecznych pól gier** (tutaj: pól

---

<sup>1</sup> Projekt NCN OPUS 17 (2019/33/B/HS5/00353) realizowany na Uniwersytecie Pedagogicznym im. KEN w Krakowie w zespole koordynowanym przez Jacka Srokę (UP), w którego skład na etapie publikowania podanych opracowań wchodził: Beata Palica (UP) oraz Wojciech Ufel. Zob. np.: J. Sroka, B. Pawlica, *Systemic Position of an Actor and Relations between Actors in Democratic Forms of Negotiating Preferences in Public Policy*, [w:] *Deliberation in the Public Policies Planning Process: Experiences and Future Challenges*, red. J. Podgórska-Rykała, J. Sroka, Libron, Kraków 2022; J. Sroka, B. Pawlica, W. Ufel, *Ewolucja budżetu obywatelskiego w Polsce – w kierunku deliberacji czy plebiscytu*, Libron, Kraków 2022; J. Sroka, B. Pawlica, W. Ufel, *Pozorność i abstrahowanie – w poszukiwaniu źródeł niemocy we współdecydowaniu w sprawach publicznych*, Libron, Kraków 2023.

<sup>2</sup> Zob.: K. Lewin, *Field Theory in Social Science*, Tavistock Publications, London 1952.

<sup>3</sup> Zob.: P. Bourdieu, *Dystynkcja. Społeczna krytyka władzy sądzienia*, tłum. P. Biłos, Scholar, Warszawa 2005 (wyd. oryg. w jęz. fr. – 1979).

interakcji<sup>4</sup>), a zarazem uwypuklając, że na dane pole – oprócz specyficznych dla niego, materialnie konkretnych i relatywnie niezależnych (a zwykle przy tym *ilościowych*) stanów rzeczy (np. stanu zasobów naturalnych) – składa się także kompleks współzależnych faktów, które warunkują zachowania oraz strategie operujących w tym polu aktorów, a dzieje się to w taki sposób, w jaki zmienne zależne (zasoby) warunkują *jakość* (czyli wynik) określonych relacji (funkcji). Za Lewinem przyjęto, że określone zachowania i strategie, a za nimi odpowiednio sprofilowane gry pojawiają się w polach interakcji jako wypadkowe czynników ilościowych (zasobów – np. materialnych, finansowych, organizacyjnych) oraz jakościowych (zwrotnie zależnych z relacjami – faktami: społecznymi, prawnymi, instytucjonalnymi). Zasoby i fakty składają się na specyfikę danego pola, przy czym każde pole ma zmienne „natężenie” swego potencjału, tzn. cechuje je zmienna dynamika wynikająca z fluktuacji składających się na pole czynników ilościowych (zasobów) oraz jakościowych (faktów). Wyższe natężenie pola oznacza sytuację, w której wzrastają potencjalne możliwości partycypacji – innymi słowy powstają lepsze warunki do realizacji strategii egalitarnych, a zarazem gorsze – do strategii elitarnych<sup>5</sup>. Umożliwia to zarówno określony stan zasobów<sup>6</sup>, a więc ilość, jak i stan relacji i powiązanych z nimi faktów (decyzji, wydarzeń itp.), czyli jakość.

W proponowanym przez autorów modelu oryginalne elementy teorii pola K. Lewina<sup>7</sup> oraz dynamiki pól P. Bourdieu<sup>8</sup> wykorzystano w sposób zmodyfikowany. Poniżej przytacza się te elementy modelu, które pojawiły się już we wcześniejszej publikacji zespołu<sup>9</sup>, a w niniejszej ich przypomnienie służy dalszemu rozwinięciu modelowej propozycji:

<sup>4</sup> W proponowanym przez zespół modelu używa się pojęcia pól interakcji, w obrębie których toczona może być jedna lub kilka gier.

<sup>5</sup> Więcej nt. strategii egalitarnych i elitarnych zob. w dalszej części tekstu, a także: J. Sroka, B. Pawlica, W. Ufel, *Pozorność i abstrahowanie...*, dz. cyt., s. 78–82.

<sup>6</sup> Więcej nt. zasobów – ich rodzajów, pozyskiwania, kapitalizacji i operacjonalizacji zob.: J. Sroka, *Polityka organizacji pracodawców i przedsiębiorców*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004, s. 38–114.

<sup>7</sup> K. Lewin, *Defining the 'Field at a Given Time'*, „Psychological Review” 1943, t. 50, nr 3, s. 292–310.

<sup>8</sup> P. Bourdieu, dz. cyt., s. 280–318.

<sup>9</sup> Por.: J. Sroka, B. Pawlica, W. Ufel, *Pozorność i abstrahowanie...*, dz. cyt., s. 77–82.

- po pierwsze, dążąc do dostosowania koncepcji pól do politologicznej analizy systemowej, Lewinowską osobistą przestrzeń życiową (*life space*) sprowadzono do scharakteryzowanej we wcześniejszych opracowaniach **systemowej pozycji aktora**, której modelową charakterystykę w tym opracowaniu pomija się, odsyłając czytelnika do wcześniejszych publikacji<sup>10</sup>;
- po drugie, w proponowanym tutaj ujęciu **rozpatruje się łącznie siły pozostające we wzajemnych relacjach, tj.:** (i) **siły wspomagające** (*helping forces*) – w stanie idealnym wyrastające u K. Lewina ze (względnie) niezakłócanego przez czynniki zewnętrzne „wewnętrznego rdzenia” przestrzeni życiowej. W obszarze tym aktor „czuje się jak u siebie” i cieszy się niezbędnym, własnym życiowym zapleczem (w sposób analogiczny do dobrostanu zdrowotnego, w którym czujemy się zdrowi, funkcjonując we względnie przewidywalnym środowisku i dysponując wystarczającymi siłami witalnymi); (ii) **siły hamujące** (*hindering forces*), których znaczenie i dynamika oddziaływań zależy od impetu, z jakim czynniki zewnętrzne są w stanie wdzierać się do wewnętrznego rdzenia przestrzeni życiowej aktora, wprowadzając doń podwyższony poziom entropii, a z nim mniej lub bardziej odczuwaną oraz lepiej lub słabiej definiowalną niepewność (prekaryjność). Sytuacji takiej sprzyja asymetryczna zależność aktora, podważająca partnerstwo i wspólnotowość oraz lokująca go w nieuprzywilejowanej pozycji w relacjach z innymi aktorami. W proponowanym modelu im systemowa pozycja aktora jest wyższa, tym rzadziej będzie on wchodził w relacje asymetryczne na swoją niekorzyść<sup>11</sup>. Jako istotne dla analizy sił budujących oraz niweczających (symetryczną) wspólnotowość, we wcześniejszym współautorskim opracowaniu zostały bliżej rozpatrzone zagadnienia, które tutaj także się pomija, odsyłając do bibliografii, a związane z: (a) oddziaływaniami pionowych relacji parzystych (patron–klient), (b) problemem zachowania równowagi pomiędzy działaniami podejmowanymi na rzecz partykularyzmów a działaniami uwzględniającymi dobra kolektywne, (c) kosztami perswazji, (d) formami uzgadniania preferencji, (e) składnikami rozstrzygnięcia<sup>12</sup>;

<sup>10</sup> Zob.: J. Sroka, B. Pawlica, *Systemic Position of an Actor...*, dz. cyt.; J. Sroka, B. Pawlica, W. Ufel, *Pozorność i abstrahowanie...*, dz. cyt., s. 16–48.

<sup>11</sup> Tamże.

<sup>12</sup> Zob.: J. Sroka, *Deliberative empowered democracy – systemowa pozycja aktora i składniki rozstrzygnięcia publicznego: próba rozszerzenia i reinterpretacji modelowej propozycji*

- po trzecie, nawiązując do ustaleń P. Bourdieu, w zgłaszanej propozycji modelowej uznaje się, że **pola interakcji wypełniane są treścią oraz znaczeniami w ramach sieci relacji zachodzących pomiędzy systemowymi pozycjami aktorów**<sup>13</sup>. Systemowe usytuowanie aktorów – określone „współrzędne” ich pozycji warunkują dostęp aktorów do zasobów, a ujmując rzecz dokładniej – warunkują ich możliwości pozyskiwania, kapitalizacji oraz operacjonalizacji zasobów<sup>14</sup>. Przy czym skuteczniej mogą aktorzy pozyskiwać, kapitalizować i operacjonalizować zasoby nie *solo* i nie wyłącznie na „własnych poletkach”, ale z użyciem sieci relacji, tj. – poprzez sieci i/lub w ich obrębie<sup>15</sup>. W praktyce poszczególne rodzaje konkretnych interakcji zachodzących pomiędzy aktorami odpowiadają określonym polom relacji<sup>16</sup>, które to pola ulegają ukonstytuowaniu za sprawą działań aktorów i krzepną w swoistych melanzach uogólnień symbolicznych, znaczeniowych, dyrektywnych etc. – dotyczących formalnych i nieformalnych reguł interakcji<sup>17</sup>. Pola interakcji każdorazowo poddawane są dookreśleniu

---

*Luigiego Bobbia*, „Teoria Polityki” 2023, t. 7, nr 7, s. 121–146; J. Sroka, B. Pawlica, W. Ufel, *Pozorność i abstrahowanie...*, dz. cyt., s. 59–76.

- <sup>13</sup> Szczegółowo nt. systemowej pozycji aktora zob.: J. Sroka, B. Pawlica, *Systemic Position of an Actor...*, dz. cyt.; J. Sroka, B. Pawlica, W. Ufel, *Pozorność i abstrahowanie...*, dz. cyt., s. 59–76.
- <sup>14</sup> Szczegółowo nt. pozyskiwania, kapitalizacji i operacjonalizacji zasobów, a także rodzajów układów sieciowych zob.: J. Sroka, *Polityka organizacji pracodawców...*, dz. cyt., s. 26–173. Por.: J. Sroka, B. Pawlica, W. Ufel, *Systemic Position of an Actor...*, dz. cyt., s. 77–80.
- <sup>16</sup> Pojęcia typów/rodzajów oraz pól interakcji/relacji używane są przez autorów zamiennie i w ten sposób traktuje się także ich konotacje, tj. jako znaczeniowo zamiennie. Pojęciem szerszym są systemowe areny, na które składać się może określona liczba pól interakcji. W klasycznym ujęciu więcej nt. aren na przykładzie uwarunkowań systemu partyjnego zob.: K.R. Luther, *Dimensions of Party System Change: The Case of Austria*, „West European Politics” 1989, t. 12, nr 4, s. 3–27.
- <sup>17</sup> Wehikułem dla uogólnień dotyczących reguł interakcji jest **mechanizm „przejmowania postaw”**, który G.H. Mead, a za nim J. Habermas uznają za wiodący, a który dla potrzeb tego opracowania można najkrócej ująć w stwierdzeniu, że aktor, aby podejmować skuteczne działania w określonym polu interakcji, musi respektować (1) zasady już wykreowane bądź będące w trakcie tworzenia w interakcyjnych grach aktorów, a także musi (2) być w stanie przejmować postawy innych graczy w danym polu. Jeśli tego nie czyni – przegrywa, a ostatecznie wypada z gry. Gdy zaś wielu aktorów wypada z gry, wówczas samo jej pole ulega degradacji, załamuje się, zanika. Przyjmując swoje postawy, aktorzy pobierają we wzajemnej komunikacji rodzaj potrójnej lekcji zwieńczonej swoistym egzaminem na

przez lokalnie kulturowo obowiązujące **wiążące wzory zachowania**, które ostatecznie przesądzają o sile relacji i nadają im swoisty wizytówkowy sznyt. Wspomniany sznyt umożliwia obserwatorom grupowanie przypadków i wskazywanie – przez pryzmat interakcji – pewnych wspólnych cech łączących np. partycypację i dialog w krajach nordyckich. Na podstawie obserwacji praktyk można stwierdzić, że typowe dla poszczególnych pól interakcji uwarunkowania relacji uznaje się za „paradygmatyczne” w wyborach konkretnych strategii działań i kształtujące składowe strategii aktorów. W zgłaszanej propozycji modelowej uwzględniono splot pięciu głównych grup czynników konstytuujących konkretne pole interakcji<sup>18</sup>. Są to:

- 1) **uwarunkowania formalne i nieformalne** – z zachowaniem pamięci o pierwszeństwie uwarunkowań nieformalnych, kulturowo lepiej zakotwiczonych i stanowiących także trzon układów wymiany w mniej lub bardziej symetrycznych relacjach sieciowych (*policy networks*), a także w relacjach asymetrycznych, np. typu patron–klient;
- 2) **„tonalne” gry interesów – przybierające formy bardziej stonowane, tzn. zharmonizowane z oficjalnym awersem i nieoficjalnym rewersem systemowym** – a więc zgodne z formalnymi celami i instytucjami systemu, a zarazem podążające nieformalnie uprawomocnionymi ścieżkami dochodzenia do tych celów, ich definiowania, redefiniowania, a także buforowania oraz obchodzenia (*by-passing*) instytucji formalnych. Są to (2’) **gry funkcjonalne w sensie formalno-systemowym i/lub (2’’) gry systemowo funkcjonalne w sensie nieformalnym**, ale przy tym nie

---

poziomie trzecim, tj.: (I) uczą się uwewnętrzniać (przyswajać) związane z polem interakcji wycinki „obiektywnej struktury sensu”, (II) uczą się tego, co w danym polu interakcji oznaczają wzajemne gesty, intencje oraz odniesienia pomiędzy nadawcami i odbiorcami komunikatów, (III) dzięki pomysłnemu przyswojeniu lekcji nr I oraz nr II możliwe staje się ukonstytuowanie pomiędzy aktorami zgodnych, a niekiedy prawie identycznych interpretacji znaczeń określonych gestów komunikacyjnych, co stanowi już solidną zaprawę dla (nieformalnej, ale silnej) instytucjonalizacji reguł interakcji w wyrażających się w kulturowo zakotwiczonych **wiążących wzorach zachowania**. Por.: G.H. Mead, *Umysł, osobowość i społeczeństwo*, WN PWN, Warszawa 1975, s. 153; S. Ehrlich, *Wiążące wzory zachowania. Rzecz o wielości systemów norm*, PWN, Warszawa 1995, s. 235–186; J. Habermas, *Teoria działania komunikacyjnego. Tom II. Przyczynek do krytyki rozumu funkcjonalnego*, WN PWN, Warszawa 2002, s. 27, 28.

<sup>18</sup> Por.: J. Sroka, B. Pawlica, W. Ufel, *Pozorność i abstrahowanie...*, dz. cyt., s. 77–83.

„tajnym” i nie antysystemowym, ale na poły lub w pełni upublicznonym i mniej lub bardziej aprobowanym. Gry systemowo funkcjonalne w sensie nieformalnym będą zatem nie zawsze w pełni zgodne z systemowo narzucaną formą (literą prawa i procedurami formalnych instytucji), za to będą w stanie kompensować formalny dysonans systemowy dzięki ich zharmonizowaniu z nieformalnymi sposobami rozumienia i praktykowania spraw publicznych przez lokalnych aktorów. Z uczestnictwem w takich grach, które są funkcjonalne w sensie nieformalnym, najczęściej nikt się specjalnie ani nie kryje, ani nie obnosi – tak jak w przypadku obrotności w tzw. załatwianiu spraw urzędowych, którą to sprawność z jednej strony się ceni, a z drugiej co najmniej równie często uznaje za dwuznaczną, nierzadko nawet niepożądaną, bo potencjalnie korupcyjną, mogącą utrwalać paternalizm i klientelizm oraz stwarzającą sprzyjające warunki do rozwoju nepotyzmu. W tym przypadku nie są to zarazem działania noszące ewidentne znamiona przekraczania lub niedopełniania określonych reguł systemowych, ale mające wiele wspólnego z tym, co w systemie jest nieuregulowane lub nie w pełni uregulowane i w związku z tym dopełniane jest w ramach zasad obowiązujących nieformalnie. Zasady nieformalne nie są ani jednolite, ani niezniszczalne, ale zarazem niełatwo je zmieniać, m.in. dlatego, że nie mają określonych reguł odwoławczych, które są z kolei typowe dla instytucji formalnych, a działają w nich sprawnie wtedy, gdy to, co formalne, współgra z tym, co nieformalne. Gry funkcjonalne w wymiarze nieformalnym są potocznie uznawane jako praktyczne sposoby działania, zwłaszcza w tzw. obszarach (systemowej) niepewności<sup>19</sup>. I choć na

---

<sup>19</sup> Strefy/sfery niepewności sprzyjają powstawaniu takich pól interakcji, których główną cechą jest to, że w ich obrębie warunki i zasady gry są dla większości aktorów mało lub zupełnie nieprzewidywalne. Przewagę zyskują w nich: (1) aktorzy, którzy posiadli przydatne w tych polach umiejętności i wiedzą więcej nt. realnych (np. fizycznych, organizacyjnych, interpretacyjnych) uwarunkowań określonych niepewności, a także są w stanie niepewności te w pewnym zakresie kontrolować, proponując dopasowane do parametrów odpowiednich pól społeczne/polityczne reguły gry, w których promowaniu/upowszechnianiu wystarczą zwykle działania miękkie, bez rozbudowanej symboliki, za to z wyraźnym „modułem” pragmatycznym, naocznie okazującym ich przydatność; (2) aktorzy, którzy wiedzą więcej nt. zakorzenionych w kulturze archetypów i symboli przypisywanych niepewnej lub nie

- ogół znane są także ich potencjalnie negatywne skutki, a uczestnictwo w nich niekoniecznie sprzyja dobrej reputacji, nie zmienia to faktu, że są stosowane. Ma to miejsce tym częściej, im więcej jest luk systemowych (obszarów niepewności), których kulturowo obowiązujące, wiążące wzory zachowań nie wypełniają w sposób wystarczająco zharmonizowany z formalnymi założeniami systemu oraz z proceduralnie ustanowionymi w jego obrębie regułami gry. Dlatego im bardziej gubi się systemowa funkcjonalność działań nieformalnych, tym większe staje się prawdopodobieństwo ich ewolucji w kierunku gier „atonalnych”, o których poniżej;
- 3) „**atonalne gry**” interesów – **nieharmonizujące lub nie w pełni harmonizujące z formalnymi założeniami systemu** – tj. dysfunkcjonalne systemowo i/lub dysfunkcjonalne dla (niektórych) aktorów systemu. Gry „atonalne” mogą przybierać: (3’) **bardziej ustrukturyzowane** formy interakcji, tj. sieciowe – w sensie, jaki pojęciu sieci nadaje koncepcja *policy networks*<sup>20</sup>. Przy czym nie chodzi tu o *wszystkie* sieci kreowane w obrębie oraz w kontekście polityki publicznej, ale te ich rodzaje, w których silniej zaznacza się asymetria – zarówno w ich obrębie (np. z silnym etatystycznym centrum), jak i pomiędzy daną siecią a jej szerszym środowiskiem. Jest tak np. w przypadkach klientelistycznych sieci wsparcia określonych podmiotów politycznych i/lub działań, których uczestników przyciąga atrakcyjność tzw. renty politycznej, co wyraźnie uwidacznia się w sieciach dystrybucyjnych, czy parakoalicjach władzy – wiążących określone kręgi polityczne, np. partyjne, z organizacjami grup interesu, np. związkami zawodowymi czy organizacjami biznesu. Atonalne rozgrywki interesów mogą także trwać w formach (3’’) **mniej ustrukturyzowanych**, o bardziej płynnej wypadkowej rozkładu biegunów, co jest typowe dla środowisk oraz sytuacji, w których zachodzą liczne pionowe relacje typu patron–klient – z układami dwójkowymi,

---

do końca pewnej (co do celów, zasad, wyników) grze i w związku z tym reguły są w niej mniej (jak np. w mistyce lub religii) lub bardziej (jak w sztuce czy nauce) weryfikowalne. Por.: M. Crozier, E. Friedberg, *Człowiek i system. Ograniczenia działania zespołowego*, PWE, Warszawa 1982, s. 73, 78, 108, 226; J. Sroka, B. Pawlica, W. Ufel, *Pozorność i abstrahowanie...*, dz. cyt., s. 20, 84.

<sup>20</sup> Więcej nt. rodzajów *policy networks* zob.: J. Sroka, *Polityka organizacji pracodawców...*, dz. cyt., s. 115–173.



które „płynąc z nurtem życiowych spraw”, zazębiają się stale i zmiennie z innymi „płynącymi z nurtem” podobnymi dwójkami, ale zarazem wzajemnie zachodzą na siebie w sposób mniej trwały od układów typu *policy networks*, a jednocześnie kalejdoskopowo zmienny. To sprawia, że sytuacje stają się mniej przewidywalne w szczegółach, choć zarazem (tak jak w kalejdoskopie) w ogólnym zarysie można przewidywać przypuszczalne kształty zmian, co w rzeczywistości rzadziej daje realną możliwość zaplanowania reform, a częściej może pomóc w uświadamianiu sobie nieuchronności ich erozji;

- 4) **istotą gier**, zarówno tych systemowo sformalizowanych, jak i nieformalnych, w ich wariantach funkcjonalnych (tonalnych) i dysfunkcjonalnych (atonalnych) docelowo **jest wymiana zasobów**<sup>21</sup>. Przy czym (4') wymiana może podlegać na transferze zasobów już „niesurowych”, tj. zoperacjonalizowanych i gotowych do zastosowania, m.in. w formie środków materialnych albo zasobów ludzkich, czyli kadry, konkretnych osób (np. ekspertów) przygotowanych do określonych rodzajów działań. Wymiana może także polegać na (4'') wzajemnym udziale w różnych formach oraz etapach przygotowywania zasobów – ich kooperatywnego pozyskiwania, operacjonalizacji oraz kapitalizacji zasobów – przede wszystkim publicznych, np. zasobów merytorycznych, których kreacja wiąże się z potrzebą kształcenia i/lub pozyskiwania specjalistów, stwarzania im zaplecza pracy i płacy oraz egzekwowania stawianych przed nimi zadań w związku z planowaniem i realizacją określonych programów polityki publicznej;
- 5) większości gier podejmowanych w polach interakcji towarzyszyć będą dopasowane do specyfiki tych pól **strategie działań oraz tryby argumentacji** (a wraz z nimi skonkretyzują się koszty perswazji) – działać się tak będzie częściej wtedy, gdy gry będą zawierać w sobie załączki kulturowych dyspozycji odnoszących się do wiążących wzorów zachowań<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Więcej nt. rodzajów zasobów, ich pozyskiwania, operacjonalizacji, kapitalizacji zob. tamże, s. 38–114.

<sup>22</sup> Strategie działań i powiązane z nimi tryby argumentacji nie wszystkim grom interesu będą towarzyszyć w równym stopniu. W nieoczekiwanych warunkach, zanim wyłoni się w miarę spójna strategia, wcześniej mogą mocniej ze sobą rywalizować poszczególne tryby argumentacji opierające się na możliwych rozwiązaniach niecodziennej sytuacji. Niektóre gry interesu bywają w różnym sensie samorzutne i/lub wynikają ze skokowego wzrostu w skali

Zatem będą mieć już pewne utarte elementy, które będą mogły stawać się budulcem tradycji, która z czasem może krzepnąć, przyoblekając się w rodzaj niepisanej konstytucji obowiązującej w danym polu interakcji oraz obecnej w typowych dla tego pola grach. Jest to możliwe wtedy, gdy w obrębie danej gry nad układami bardziej płynnymi (typowymi dla zazębiania się dwójek patronacko-klientelistycznych) dominować będą stabilniejsze układy sieciowe, w sposób trwalszy spinające wielu aktorów. Choć zarazem nie wszystkie z tych „konstytucyjnych” reguł gry i nie od razu muszą być sprawiedliwe, ponieważ w wielu układach typu *policy networks* fundamenty ich niepisanych konstytucji mogą – np. w ramach różnie rozumianych *poprawności* – ustanawiać rozmaite wykluczenia: aktorów, interesów czy zasobów – wraz z zaskakującymi niekiedy wyjątkami od tych wykluczeń w postaci np. zachowań „połowicznie poprawnych”, których tutaj się nie rozpatruje, a ich trop może czytelnik podjąć, zwróciwszy uwagę na wnikliwe komentarze P. Bourdieu<sup>23</sup>.

---

entropii, bywają niepowtarzalnie epizodyczne czy mogą być przydatne tylko w jednym, konkretnym kontekście. Chodzi tu o gry interesu pojawiające się w sposób mało przewidywalny i przypadkowo, w tym sensie, że okoliczności, które do ich skłaniają, są na tyle niezwykle, że nie można ich płynnie dopasować do specyfiki pól interakcji, podejmując za tym odpowiednie strategie działań oraz dopasowując tryby argumentacji. W przypadku takich gier górę bierze improwizacja oraz siła przebicia poszczególnych aktorów. Można to metaforycznie przyrównać np. do sytuacji, w której psychologię tłumu stopniowo wypierają próby podejmowania działań zaradczych, podczas których zaczynają zaznaczać się tryby argumentacji zawierające propozycje i kontrpropozycje określonych działań, wraz z promującymi te działania liderami oraz stronnikami tychże liderów. Można to sobie eksperymentalnie wyobrazić, przywołując hipotetyczną sytuację, w której losowy zbiór osób będących w podróży wpada w nieoczekiwaną pułapkę na lotnisku lub dworcu kolejowym, gdzie – dajmy na to – z nieznanych przyczyn pozamykano drzwi i odcięto zasilanie oraz komunikację z obsługą i światem zewnętrznym, uniemożliwiając tym samym wydostanie się pasażerów z hali oraz zupełnie pozbawiając ich informacji i możliwości współpracy z otoczeniem. Będą oni skazani na siebie i w takiej eksperymentalnie wyobrażonej sytuacji można się spodziewać, że po krótszym lub dłuższym okresie przewagi zachowań typowych dla tłumu, z czasem zaczną pojawiać się liderzy argumentujący na rzecz potencjalnie możliwych strategii działań zaradczych. Dopiero wtedy, wraz ze zdobywaniem popularności przez poszczególnych liderów proponujących określone strategie wyjścia z opresji, zaczną wyłaniać się konkretniejsza specyfika takiego hipotetycznego pola interakcji.

<sup>23</sup> P. Bourdieu, dz. cyt., s. 281; por.: J. Sroka, B. Pawlica, W. Ufel, *Pozorność i abstrahowanie...*, dz. cyt., s. 79–81.

Strategie działań i tryby argumentacji odgrywają ważną rolę w proponowanym tutaj ujęciu nie tylko z tego powodu, że rozwijanie związanych z nimi wątków stanowi kontynuację linii augmentacji powziętych w dwóch wcześniej wydanych opracowaniach zespołu<sup>24</sup>, ale przede wszystkim dlatego, że wpisuje się ono w kluczową dla rozumienia samozwrotności systemowej dyskusję, której celem jest analiza możliwości równoważenia oddziaływań tego, co w partycypacji jest instrumentalne, a zarazem bliskie logice praktycznej<sup>25</sup>, z tym, co w niej funkcjonalne i korespondujące z samoreferencyjnymi składnikami trwania (samoodtworzenia) oraz ewolucji (innowacji) systemu<sup>26</sup>. To, czy w ogóle – oraz ewentualnie w jakim zakresie – innowacje systemowe są możliwe, a na ile jesteśmy skazani na „zakłete kręgi samoodnoszącego się sterowania”, zależy od komunikacyjnych relacji pomiędzy składowymi (podsystemami). Główny problem tkwi w tym, że kognitywne uzgodnienie perspektyw (podsystemów) bywa niemożliwe bądź jest bardzo trudne z tego powodu, że współczesne systemy autopoietyczne „nie dzielą ze sobą, jak jednostki w stanie natury, żadnego wspólnego, *intersubiektywnego* [J.S.] świata”<sup>27</sup>. Jeśliby z tego krótkiego cytatu zaczerpniętego ze znanej książki J. Habermasa uczynić bezdyskusyjny pewnik, wówczas problematyczna stałaby się nie tylko koordynacja bez otwartej przemocy<sup>28</sup>, ale nawet sama zdolność

<sup>24</sup> Zob.: J. Sroka, B. Pawlica, W. Ufel, *Ewolucja budżetu obywatelskiego...*, dz. cyt.; J. Sroka, B. Pawlica, W. Ufel, *Pozorność i abstrahowanie...*, dz. cyt.

<sup>25</sup> Zob.: J. Habermas, *Teoria działania komunikacyjnego. Tom I. Racjonalność działania a racjonalność społeczna*, WN PWN, Warszawa 1999, s. 597–652.

<sup>26</sup> Por.: J. Habermas, *Teoria działania komunikacyjnego. Tom II...*, dz. cyt., s. 669–726.

<sup>27</sup> J. Habermas, *Faktyczność i obowiązywanie. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*, tłum. A. Romaniuk, R. Marszałek, Scholar, Warszawa 2005, s. 368.

<sup>28</sup> W systemach o niestabilnych, rywalizujących ze sobą priorytetach przemoc, jako sposób rozstrzygnięcia, może pojawiać się samorzutnie już z uwagi na to, że „najprostsze hierarchiczne mechanizmy rządzenia wyłaniają się ze sformalizowania sieci międzyludzkich, w których poszczególni aktorzy budują swoją zażyłość z innymi członkami sieci, dzielą wyimaginowaną wspólnotę interesów i orientację na przyszłość oraz wykorzystują wybiórcze wspomnienia do wzmocnienia zaufania [...]. Osoby te reprezentują siebie, *własne kręgi (sieci) środowiskowe* [J.S.] i/lub swoje systemy funkcjonalne”. Nie daje im to jednak wystarczających podstaw do usurpowania sobie roli przedstawicieli podmiotów mniej płynnych niż ich własne sieci, tj. wyborców, wspólnot mieszkańców, konkretnych organizacji czy wyspecjalizowanych agend. I z tego też, niezbyt wyszukanego powodu może pojawiać się skłonność do przemocy – do zmuszania innych ludzi różnymi (tj. mniej lub

integracyjna systemu<sup>29</sup>, a za tym szłaby już zdecydowanie negatywna odpowiedź na klasyczne Hobbesowskie pytanie o to, czy „ze spotkania egocentrycznych perspektyw jednostek kierujących się w działaniu własnym interesem może powstać porządek, który zmusza indywidualnych aktorów do uwzględniania interesów innych”<sup>30</sup>. Tutaj przyjmuje się, że jednak jest możliwe w miarę przytomne wypracowywanie zrębów zinternalizowanej, nowej perspektywy systemowej, mającej moc modyfikowania funkcji systemu, a dalej rezultatów jego działania. Innymi słowy, możliwe jest zazębianie się perspektyw partykularnych (choć niewątpliwie wymaga to cierpliwości, uwagi, czasu, zasobów), pod tym wszakże warunkiem, że jako pierwsze zazębiać się zaczną obowiązujące w niszach (tj. w podsystemach i sieciach społecznych) wiążące wzory zachowania. A jeśli tak się szczęśliwie złoży, wówczas zaistnieje szansa na stopniowe (w miarę postępów komunikacyjnych) kreowanie wspomnianej nowej, zinternalizowanej perspektywy systemowej. I dopiero wtedy skutecznym zmianom można zacząć poddawać paradygmaty formalne, a następnie zmieniać przepisy prawa i administracyjno-publiczne przebiegi proceduralne. W takiej sytuacji *konkretnemu* uprawomocnieniu ulegać będzie stwierdzenie mówiące o tym, iż nie tylko w codziennych relacjach jednostkowych, ale „również w odniesieniu do społeczeństw złożonych prawdą jest, że głęboka struktura ich porządku wiąże się z gramatyką

---

bardziej twardymi) sposobami siłowymi do uznawania uzurpowanej roli przedstawiciela. Por.: B. Jessop, *The Governance of Complexity and the Complexity of Governance, Revisited*, [w:] *Complexity, Science and Society*, red. J. Bogg, R. Geyer, Radcliffe Publishing, Oxford 2007, s. 153 [tłum. własne].

<sup>29</sup> Z tym zastrzeżeniem, na które zwraca uwagę J. Habermas, że prawo (w poliarchicznym państwie prawa ustanawiane przez instytucje/organy reprezentatywne), by działać, musi skutecznie poskramiać konflikty nadmiernych i partykularnych „rozpętanych wolności” i aby to czynić, prawo posługuje się normami przymusowymi, tj. opatrzonymi sankcjami. Zatem, dosyć paradoksalnie, „przemoc, która skądinąd sprzeciwia się integracyjnej sile społecznej, jaka jest właściwa komunikacji, staje się [...] w formie prawowitego przymusu ze strony państwa – przeobrażonym narzędziem samej integracji społecznej, której wyrazem jest *m.in. działanie zasady reprezentacji, bez której idea demokratycznie stanowionego prawa upada zarówno w teorii, jak i w praktyce* [J.S.]. Integracja społeczna przybiera przy tym swoiście refleksyjną postać: prawo czyni zadość swemu zapotrzebowaniu na legitymizację, odwołując się do produktywnej siły komunikacji, a utrwalone ryzyko rozbieżności zdań wykorzystuje [...] jako bodziec do prawnej instytucjonalizacji dyskursów publicznych”. J. Habermas, *Faktyczność i obowiązkiwanie...*, dz. cyt., s. 589.

<sup>30</sup> Tamże, s. 367.

zrozumiałych informacji”<sup>31</sup>. Wspomniana tu „gramatyka” nawiązuje do problemu trybów argumentacji, omówionych w rozdziale 3, zatem w tym miejscu nie będzie on dodatkowo rozważany.

Z uwagi na biegunowy charakter pięciu głównych grup czynników w proponowanym modelu pól interakcji (zob. wcześniej, punkty 1–5), dla zachowania względnej systemowej równowagi ich splotów sprawą kluczową jest taki zakres samosterowności systemowej, w którym możliwe są w miarę spójne kompromisy pomiędzy systemowymi imperatywami funkcjonalnymi a wymogami praktycznymi (tj. wymogami tzw. świata życia) zakotwiczonymi w wiążących wzorach zachowania. W proponowanym modelu przyjmuje się, że **wspomniane kompromisy przebiegają w dwóch możliwych modelowych wariantach**<sup>32</sup>.

W wariacie pierwszym dochodzi do dyfuzji kulturowo-systemowej. Jej pozytywnym efektem jest systemowa (formalna) instytucjonalizacja znaczeń korespondujących z określonymi wiążącymi wzorami zachowania. Schematycznie dzieje się to w ten sposób, że najpierw następuje interioryzacja znaczeń, rozumiana jako ich przeniesienie do wnętrza systemu, tj. (formalno-) systemowe uwewnętrznienie pewnych, początkowo partykularnych punktów odniesienia, tj. partykularnych (praktycznych) struktur sensu („punktów widzenia”<sup>33</sup>). Następnie, stając się częścią systemu, partykularne struktury sensu ulegają w jego obrębie generalizacji i internalizacji (przyswojeniu), co przejawia się w systemowym ich uwewnętrznieniu – już nie w tylko postaci partykularnych, ale także zobiektywizowanych (epistemicznych) struktur sensu, które w wymiarze systemowym składają się na funkcjonalną całość i zostają wpisane w systemową wykładnię doktrynalno-interpretacyjną.

<sup>31</sup> Tamże, s. 368.

<sup>32</sup> Por.: T. Parsons, *Social System*, Collier-Macmillan, London 1951, s. 326–383, 480–535; J. Habermas, *Teoria działania komunikacyjnego. Tom II...*, dz. cyt., s. 19, 20, 136, 351–542.

<sup>33</sup> Partykularny (jednostkowy lub zbiorowy) aktor w pierwszej kolejności doświadcza systemu jako obszaru określonych możliwości, przestrzeni aktualnych i potencjalnych działań. Dopiero potem doświadcza on ewentualnie systemu jako obiektu pogłębionej refleksji. Jeśli jest zainteresowany wiedzą na jego temat, porządkuje ją zwykle ze względu na istotność poszczególnych informacji dla podejmowanych działań partykularnych. Por.: A. Schütz, *O wielości światów. Szkice z socjologii fenomenologicznej*, tłum. B. Jabłońska, Nomos, Kraków 2008, s. 213–220.

W wariacie drugim, gdy instytucjonalizacja systemowa nie zachodzi – jest z różnych powodów niemożliwa, a wiążące wzory zachowania, choć niszowe, są silne – negatywnym efektem bywa obchodzenie (*by-passing*) formalnych instytucji w toku „atonalnych” gier interesów. W ten sposób dochodzi do dysfunkcji w wymiarze mniejszym, podsystemowym lub większym, ogólnosystemowym, w których to dysfunkcjach aktywne role odgrywają partykularne orientacje praktyczne, afektywne, ideologiczne.

Struktura i funkcje są jednak w perspektywie całościowych (tj. wewnątrz- i zewnątrzsystemowych) interakcji względne i nie można ich rozpatrywać niezależnie od warunków, które definiują system – tj. umożliwiają i/lub powodują jego (częściową) emancypację (jego upodmiotowienie) w postaci mniej lub bardziej autonomicznej (czyli upodmiotowionej) formuły interakcji z otoczeniem wewnątrz- i zewnątrzsystemowym<sup>34</sup>.

Zarazem to, co z jednej perspektywy jawić się będzie jako autonomiczny system, z innej może stawać się podsystemem w większej całości lub działać jak kilka autonomicznych jednostek systemowych. Najprostszych bodaj przykładów tego rodzaju dostarczają studia nad funkcjonowaniem systemów politycznych państw federalnych, w których poszczególne funkcje (pod)systemowe różnią się od siebie i wzajemnie wpływają na swoją ewolucję, a zarazem formalnie, na poziomie konstytucyjnym nie są rozdzielane, bo rozdzielane być nie mogą, aby tym samym nie zaprzeczać sensowi istnienia federacji.

Zachowanie (funkcja) zależy od organizacji (struktury) systemu, stąd funkcje i struktury formalnie nie mogą być rozdzielane, ale jednocześnie ewolucja zachowań (ewolucja systemowych funkcji) jest (samo-) zwrotnie systemowo sprzężona z odstępstwami od reguł organizacyjno-strukturalnych oraz od norm funkcjonalno-zachowawczych. W tym sensie można w lżejszym tonie powiedzieć, że eksces i występki także są wpisane w system, jako mechanizmy, które w odpowiednich warunkach oraz w odpowiedniej skali mogą, na wzór swoistych przekładni, składać się na systemową zmianę. Rzecz jasna, bynajmniej nie każdy występki, nawet w dużej skali (jak np. masowe oszustwa podatkowe) może stanowić mechanizm spustowy zmiany. Dzieje się tak tylko wtedy, gdy przynosi on rezultaty korygujące obiegi

---

<sup>34</sup> Por.: H.R. Maturana, F.J. Varela, *Autopoesis and Cognition. The Realisation of the Living*, Kluwer Group: Reidel Publishing Co., Dordrecht 1980, s. xx, xxi, 30, 31.

systemowe w sposób umożliwiający uchwycenie nowego stanu równowagi życia publicznego, a poszukiwaniom takiego nowego stanu nie sprzyjają masowe odstępstwa od orientacji na to, co publiczne (jak przywołane oszustwa podatkowe). Sprzyja im za to wielopunktowa równowaga presji interesów partykularnych uwzględniających orientację na sprawy wspólne (jak np. odpowiedzialny lobbying na rzecz korekt przepisów podatkowych)<sup>35</sup>.

Podsumowując ten wątek: w ujęciu tutaj prezentowanym uwzględnia się wzajemne oddziaływania: (a) interakcji wyznaczanych przez kulturowo uwarunkowane i systemowo uzasadniane – prywatne, społeczne, publiczne – instytucje oraz (b) interakcji wyznaczanych przez partykularnie uwarunkowane gry interesów zakorzenione w wiążących wzorach zachowania niepokrywających się z funkcjonalnymi i (formalno-) instytucjonalnymi uwarunkowaniami systemu. Pola interakcji osadzone są w kulturowych generaliach i imponderabiliach, obejmujących wiążące wzory zachowań oraz zaczyny struktur mentalnych, które w ostatecznym rozrachunku uzasadniają wzorce więzi społecznych – w tym wzorce partnerstwa, dominacji, podległości stanowiące budulec dla strategii (sposobów radzenia sobie) bardziej egalitarnych bądź bardziej elitarnych.

Ujmując rzecz modelowo, powiemy, że **strategie egalitarne** znajdują zastosowanie w warunkach, gdy możliwe jest przełamywanie biurokratycznych modeli zachowań publicznych, bez naruszania dobra publicznego, którego istotnym fragmentem jest sprawna administracja. Wiąże się to z: (a) decentralizacją i dekoncentracją, (b) przewyciężaniem skłonności do omnipotencji administracyjnej oraz ograniczaniem aktywności reglamentacyjnej administracji na rzecz bardziej przejrzystej sieciowej wymiany zasobów, co skutkuje (c) redukowaniem relacji patronacko-klientelistycznych oraz równoległych stosunków władzy. Strategie elitarne stosowane są w odwróconych warunkach, gdy: (x) zaznacza się skłonność do centralizacji i koncentracji, (y) omnipotencja administracji, wspierana jej aktywnością reglamentacyjną, przyczynia się do powstawania i utrwalania niejawnych sieci dystrybucyjnych, co przyczynia się do (z) wzmacniania relacji patronacko-klientelistycznych oraz rozwoju równoległych stosunków władzy.

---

<sup>35</sup> Więcej nt. zasygnalizowanego tu problemu równowagi zob.: J. Sroka, B. Pawlica, W. Ufel, *Pozorność i abstrahowanie...*, dz. cyt., s. 35–41.

W niniejszym opracowaniu nie uda się wprawdzie przedstawić proponowanego modelu z pełną dokumentacją empiryczną, ale z co najmniej z dwóch powodów nie powinno to stanowić problemu.

Po pierwsze, w naukach społecznych po prostu zwykle bardzo trudno o wypracowanie prototypu, jakim byłby model z „pełną” dokumentacją empiryczną. Nawet w skali mikro skonstruowanie modelu z kompletnym testem empirycznym jest niełatwe, a jeżeli niekiedy się to udaje, to taki „prototyp przebiegów publicznych” stale potrzebuje ewaluacyjnych testów praktycznych, o które także niełatwo. Nawet jeśli się uda uczynić podobną działalność atrakcyjną w sensie komercyjnym – jak to się po części udaje Jamesowi Fishkinowi i jego współpracownikom<sup>36</sup>.

Po drugie, dokumentacja do proponowanego tutaj modelu pól interakcji jest wprawdzie jedynie częściowa, ale sam model jest wartą analitycznego zachodu próbą oddania cech typu idealnego w metodyce nawiązującej do nieco może staroświeckiego, tym niemniej niezwiernego postulatu „rozumiejącej” nauki Maxa Webera. Istotą typu idealnego jest m.in. to, że choć nie podaje on detalicznie „wszystkich szczegółów” (i w związku z tym nie stanowi rodzaju wykładni „całej” *wiedzy* w danym zakresie), to jednak ujmuje najważniejsze generalia w sposób ułatwiający *zrozumienie* rozległego materiału, który wymyka się strukturalizacji „wykładniczej”.

Mając powyższe w pamięci i pracując nad modelem, członkowie zespołu nie zaniebdywali zarówno uogólnionego, jak i szczegółowego *rozumowania* prowadzonego na kanwie wniosków z analiz empirycznych, ale co najmniej równoważne było dla nich *zrozumienie* – uchwycenie istotnych elementów „klimatu” czy „ducha” badanych obszarów. W przypadku analizy nawiązującej do Webera pojmowane w ten sposób *zrozumienie* jest kluczowe w oznaczaniu cech czystego (idealnego) typu jakiegoś intrygującego, narastającego bądź nagminnego procesu lub zjawiska w celu interpretującego ujęcia jego sensu, a także ze wskazaniem na strukturę tegoż sensu<sup>37</sup>. Jeśli zaś „nie występuje adekwatność z punktu widzenia sensu, to nawet w przypadku najwyższej regularności danego przebiegu (...), której prawdopodobieństwo potrafimy wyliczyć, mamy do

<sup>36</sup> Zob.: <https://deliberation.stanford.edu>, dostęp 24.02.2023.

<sup>37</sup> M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, tłum. D. Lachowska, WN PWN, Warszawa 2002, s. 6–17.



czynienia wyłącznie z nie dającym się zrozumieć (lub nie dającym się w pełni zrozumieć) prawdopodobieństwem statystycznym”<sup>38</sup>.

W modelu pytaniem otwartym pozostaje, na ile możliwe jest uchwycenie tych elementów pól interakcji, w których istotną rolę odgrywają atonalne gry interesów (zob. wcześniej, pkt 3), toczone w imię partykularyzmów i zwykle rozgrywane w ramach strategii elitarnych.

---

<sup>38</sup> Tamże, s. 11.

# Samozwrotność, areny, pola interakcji i warianty systemowe w budżetowaniu partycypacyjnym (Jacek Sroka)

### 2.1. Wprowadzenie

Jak wspomniano w rozdziale 1, problem zamknięcia, tj. głębokiego zredukowania możliwych do realizacji opcji w zakłębionych kręgach samoodnoszącego się systemowego sterowania, tkwi w poważnych ograniczeniach intersubiektywności w komunikacji – zarówno systemowo-politycznej – w tym także formalno-instytucjonalnej, jak i społecznej; w jej wymiarach grupowych i jednostkowych, określanych przez nieformalne wiążące wzory zachowania, które profilują realny, „życiowy” kształt tego, co regulowane jest formalno-prawnie. Z tego powodu, badając i praktykując komunikowanie polityczne, stale trzeba mieć na uwadze relacyjne uwarunkowania o charakterze sieciowym, od których zależy jakość samozwrotności systemowej i konkretny kształt aren polityki (w tym areny partycypacyjnej), na których otwierają się (i zamykają) określone pola interakcji.

Zgodnie z przyjętą metodyką i linią argumentacji, wywód w tym rozdziale stanowi próbę uchwycenia dalszych składowych proponowanej modelowej kwantyfikacji generalnej. Konstruuje się w nim ramę stanowiącą dalej kontekst dla konceptualizacji konkretnych przypadków pól interakcji, do których następnie empirycznie nawiąże się w rozdziale 4, już po przybliżeniu trybów argumentacji (rozd. 3) oraz przed częścią ilustrującą lokalne konteksty

towarzyszące budżetowaniu obywatelskiemu w świetle fragmentów zebranych podczas badań wywiadów (rodz. 5). Po omówieniu zatem kwestii modelowych (rozdz. 1–3) poszukiwane będą (rozdz. 4 i 5) składniki empirycznych przesłanek przemawiających za występowaniem deliberacji w wybranych polach – stosunkowo dobrze już przez zespół lokalnie rozpoznanych i poddanych próbie kwantyfikacji szczegółowej.

## 2.2. Relacyjne uwarunkowania o charakterze sieciowym a jakość samozwrotności systemowej

Poszukiwania uogólnień w postaci typu idealnego to jedna z metod racjonalizowania. By jednak nie wikłać się przy tej okazji w rozważania dotyczące samej istoty racjonalizowania (znane zarówno z oryginalnej formuły typu idealnego Webera, jak i jej licznych naukowych i pozanaukowych recepcji), zastosowano tutaj uproszczenie. Polega ono na dalekim (choć nie całkowitym) zredukowaniu rozważań nawiązujących do dorobku filozofii umysłu i kognitywistyki<sup>1</sup>, a także na odejściu od stosowanego w praktyce potocznego „paradygmatu” kojarzonego z kodem binarnym, którego bieguny wyznaczają konserwatyzm i postępowość. Autorzy skupią się zatem na kwestiach przydatnych w politologicznej analizie systemowej, uwzględniającej samozwrotność oraz rolę, jaką odgrywają w niej **relacyjne uwarunkowania o charakterze sieciowym**<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Nawiązania do analiz z kręgu filozofii umysłu i kognitywistyki (z wyjątkiem jedynie kilku odniesień do nich w dalszej części tekstu) redukuje się z pola badawczego nie bez żalu, ponieważ dokonania w tym zakresie są inspirujące i obiecujące (zob. np.: W. Dziarnowska, A. Klawiter (red.), *Mózg i jego umysły*, Zysk i S-ka, Poznań 2006). Jednak redukcja ta, choć – jak każda – ułomna, dyktowana jest pragmatyczną potrzebą przynajmniej częściowego ogarnięcia możliwych wektorów modelowej interpretacji, których w całości okiełznać nie sposób – tak jak koncepcyjnie nie da się (przynajmniej w przewidywalnej przyszłości) okiełznać wszystkich źródeł, celów oraz złożoności ludzkiego postrzegania, komunikowania czy sieciowania. Poprzez modelową redukcję można jedynie próbować uchwycić główne wątki, zawsze w jakiś sposób stylizowane. W tym przypadku docelowo ma przeważać zorientowana wdrożeniowo stylizacja politologiczna, możliwie bliska konceptowi tzw. teorii średniego zasięgu, z których powszechnie korzysta się w studiach z polityki publicznej.

<sup>2</sup> Model analizy sieci został szczegółowo przedstawiony w jednym z opracowań autorskich. Zob.: J. Sroka, *Polityka organizacji pracodawców...*, dz. cyt.

(*policy networks*). Na tej podstawie sformułowane zostaną modelowe uogólnienia dotyczące **społeczno-politycznego usieciowienia aren polityki publicznej**. Krok w kierunku modelowego doprecyzowania pól interakcji, funkcjonujących w kontekstach wspomnianych aren stanowić będzie konceptualizacja aren politycznych, wyjściowo zaczerpnięta z oryginalnej propozycji Kurta R. Luthera<sup>3</sup> i w sposób istotny tutaj zmodyfikowana (zob. rys. 1). Następnym elementem, dopełniającym modelowanie, będzie wyodrębnienie trybów argumentacji (rozdz. 3), które napędzają dyskursy w polach interakcji, przyczyniając się do ich rekonstrukcji, dekonstrukcji bądź ich zanikania i unicestwienia, a zwrócić – powodując analogiczne zmiany w obrębie usieciowionych aren polityki publicznej.

Pod uwagę bierze się tu dwa najważniejsze rodzaje relacji przesądzających o „jakości” samozwrotności, a zarazem o realnych możliwościach oraz najczęściej wybieranych sposobach racjonalizowania przebiegów systemowych. Racjonalizowanie przebiegów systemowych oznaczać tu będzie nie tylko (i) reformistyczne możliwości politycznego centrum, tj. instytucji państwa posługującego się formalizmami, na które ma ono niemal wyłączność, ale także (ii) możliwości wprowadzania reformujących korekt na poziomie subsystemowym, tj. w konkretnych samorządowych wspólnotach lokalnych, których możliwości formalne są wprawdzie okrojone i na ogół reaktywne, ale za to bliższe uzasadnionym lokalnie narzędziom nieformalnym.

W proponowanej przez zespół perspektywie z rozmysłem wychodzi się poza klasyczną formułę zamykającą analizę możliwości reform w obrębie spolaryzowanego kodu, w którym jeden biegun zorientowany jest na zachowawczość wobec systemowego *status quo* (konserwatyzm), a drugi – na wprowadzanie zmian (reformizm). Kod ten jest nadmiernie wykorzystywany nie tylko w analizach naukowych. Główną przyczyną tych nadużyć jest jego potoczne rozumienie, w którym stanowi on kategorię jedynie z grubsza zarysowaną i jest rozpoznawany w rozmaicie rozumianych kontekstach kojarzonych z fiskami konserwatyzmu i postępowości. Fiszek tych nie charakteryzują napięcia pomiędzy konkurencyjnymi propozycjami – ideologia i programy są w nich w gruncie rzeczy drugorzędne – ale cechuje je zwykła *odwrotność*, wynikająca

---

<sup>3</sup> Por.: K.R. Luther, dz. cyt., s. 3–27.

nie z analitycznego werdyktu, ale z emocjonalnej niezgody. Jest to odwrotność potoczna, niezależna od tego, co się pod tymi fiszkami konkretnie kryje lub może kryć i czego nierzadko się już zresztą nie sprawdza, aby np. nie przydawać chwiejności własnym przekonaniom o byciu postępowym obywatelem, który głośuje na deklarujących swą postępowość liderów reprezentujących partie polityczne przekonujące o swej postępowości. I analogicznie w przypadku fiszki konserwatywnej – w sprawach dotyczących zmian lokuje się w niej zwykle odniesienia do zakotwiczenia reform w tym, co znane (w tradycji, w *status quo*). Tego rodzaju samozwrotności (potocznie rozumianej jako podszyta emocjonalną niezgodą odwrotność) nie można odmówić samoreferencyjnego potencjału. Jednak jest to potencjał pożytkowany głównie w cyrkulacjach systemowych odnoszących się do reprezentatywności. Jest to najwyraźniej widoczne na arenie wyborczej, partyjnej i parlamentarnej, ale także w tej części areny partycypacyjnej, którą wypełniają kształtowane w stosunkach przemysłowych relacje o charakterze korporatystycznym. W rozwiązaniach korporatystycznych również stosuje się zasadę reprezentacji – tyle że kształtowaną nie wynikami elekcji, rezultatami rywalizacji czy arytmetyką głosowań, ale przez reprezentację wynikającą z liczebności organizacji i przysługującego jej w związku z tym parytetu wpływu, który przekładany jest na liczbę miejsc przypadających poszczególnym stronom (najczęściej związkom zawodowym i organizacjom pracodawców) w korporatystycznych instytucjach dwu-, trój- oraz wielostronnych (zob. rys. 1).

Perspektywa podobna do zarysowanej powyżej jest bardziej przydatna w sztabach wyborczych, mediach, sieciach wsparcia (*advocacy networks*) czy koalicjach dystrybucyjnych (*distributive coalitions*). Jednak w niniejszych rozważaniach jest ona przez zespół pomijana – nie tylko dlatego, że nie odnosimy się w nich do interakcji wyborczych, rywalizacji międzypartyjnej, kalkulacji parlamentarnych czy korporatystycznych parytetów – ale przede wszystkim z powodu miąższości tej perspektywy, którą trafnie oddają słowa Niklasa Luhmanna:

Za pomocą tego *binarnego* [J.S.] kodu można przyporządkować własną politykę jednej z dwóch orientacji, występując tym samym przeciw drugiej. W ten sposób, nawet słabo reagując na środowisko i odbierając niewiele informacji, zawsze można mieć coś do

powiedzenia, zawsze można podjąć jakąś decyzję na rzecz opcji postępowej lub konserwatywnej. [...] Ponieważ społeczeństwo podlega szybkim zmianom, kod sam w sobie musi być reduplikowany. [...] Każda opcja zawiera w sobie swoje przeciwieństwo. Skutkiem tego kody gubią swoje znaczenie i w końcu stają się wyłącznie tłem schematu opozycji politycznej: wiadomo, że partii rządzącej musi towarzyszyć opozycja przygotowująca się na jej upadek<sup>4</sup>.

W przedstawionej w tej książce konceptualizacji porzuca się więc zgrane fizyki konserwyzmu (tj. systemowego *status quo*) i postępowości (zmian systemowych). Za główne przyjmuje się dwa rodzaje relacji przesądzających o jakości systemowej samozwrotności, a także o realnych możliwościach oraz o wybieranych sposobach racjonalizowania przebiegów systemowych. Są to:

- 1) relacje pomiędzy (a) tym, co formalnie obowiązujące (w postaci przepisów prawa), a (b) tym, co nieformalnie i ostatecznie kształtowane w praktykach zgodnych z dominującymi wzorami zachowania i zwrotnie modelującymi przebiegi systemowe, a za nimi niekiedy także formalizmy (tj. przepisy prawa);
- 2) relacje korespondujące z istotą *problemu równowagi*<sup>5</sup> – dynamika oraz (względna) równowaga systemowa zależą od spoiwa – od zaprawy scalającej funkcjonalność systemową. Jej istotnymi składnikami są rodzaje oraz kondycja relacji pomiędzy różnymi uczestnikami systemu politycznego – pomiędzy aktorami indywidualnymi i zbiorowymi: instytucjami, organizacjami, przedsiębiorstwami, państwem, samorządami, mieszkańcami i ich wspólnotami etc. Jedną z podstawowych kwestii jest w tym wypadku pytanie o to, na ile możliwa jest zogniskowana koordynacja i kontrola zróżnicowanych oraz złożonych (niekiedy wręcz koronkowych) procesów przepływu i wymiany pomiędzy trzema głównymi porządkami społeczno-gospodarczo-politycznego spektrum

---

<sup>4</sup> N. Luhmann, *Teoria państwa bezpieczeństwa socjalnego*, tłum. G. Skąpska, WN PWN, Warszawa 1994, s. 77, 78.

<sup>5</sup> Problem równowagi stanowi część argumentacji analityczno-modelowej w jednym z wcześniejszych opracowań zespołu. Zob.: J. Sroka, B. Pawlica, W. Ufel, *Pozorność i abstrahowanie...*, dz. cyt., s. 35–41.

systemowego, tj. pomiędzy sieciami, rynkami, hierarchiami, których – rzecz jasna – wcisnąć w jeden model nie sposób i stąd też wynikają wspomniane w tekście ograniczenia i redukcje.

W rzeczywistości powyższe relacje pierwszego i drugiego typu zachodzą na siebie, wzajemnie się przenikają i warunkują, co w dalszej analizie także będzie brane pod uwagę. Ich (względne) wyodrębnienie (zob. powyższe pkt 1 i 2) wynika właśnie z potrzeby redukcji wątków, których nadmiar nie złożyłby się na doskonalszy model, a tylko przysporzyłby niejasności. Te zaś w większości można starać się zminimalizować, stosując uproszczenie znane z metodyki kreowania typów idealnych.

W relacjach pomiędzy tym, co formalnie obowiązujące, a tym, co ostatecznie kształtowane nieformalnie, jedną z istotnych kwestii polityki publicznej z jej partycypacyjnymi programami i procedurami jest problem wierności lokalnego analogu (w tym opracowaniu analogiem tym są praktyki budżetowania partycypacyjnego) w stosunku do centralnego oryginału (tutaj: formalnych krajowych regulacji budżetu obywatelskiego z ich dominującą wykładnią). Z funkcjonalnego punktu widzenia problem ten sprowadzić można do możliwości egzekwowania lojalności systemowej oraz rzetelności wykonawstwa<sup>6</sup> – chodzi tu o realny

---

<sup>6</sup> Rzetelność wykonawstwa pojmujemy tutaj w sposób bliski konotacji angielskiego pojęcia *excellence* – tj. wierności, dokładności oraz możliwej do osiągnięcia doskonałości wykonawstwa. Odwołując się do metafory, można powiedzieć, że rozumiana w ten sposób rzetelność wykonawstwa (m.in. ról, funkcji, planów, kontraktów czy decyzji) optymalnie oznaczać będzie stan, w którym *analog* (tj. wspomniane wykonawstwo: roli, funkcji, planu, kontraktu, decyzji) rzetelnie odpowiada *oryginałowi* zakorzenionemu we wzorcach działań. We wzorcach tych mogą przeważać dominujące formuły kulturowe lub obowiązujące wytyczne prawa stanowionego – relacje pomiędzy nimi są zwykle dynamiczne i nie zawsze łatwe do prześledzenia. Ważne są konteksty ich odczytywania – do jednych bardziej pasują formuły kulturowe, a w innych swoje zadania lepiej wypełniają wytyczne prawa. Jednak ostatecznie to czynniki kulturowe wiodą prym, zwłaszcza w działaniach bardziej abstrahujących od tego, czego w rzeczywistości można „dotknąć”. Zwracał na to uwagę m.in. Émile Durheim, analizując różnice pomiędzy represyjnymi a kooperacyjnymi formułami prawa i nawiązując przy tym do prawnych abstraktów, które choć w potocznym rozumieniu bywają słabo dostrzegalne (albo w ogóle niedostrzegalne), to jednak wynikające z nich – dobrze dopasowane do konkretnych sytuacji oraz wywarzone normy i sankcje mogą umożliwiać zakorzenianie się początkowo niezbyt jasnego lub zupełnie niejasnego wzorca formalnego; tak jak w przypadku formalnej konstrukcji znanej pod nazwą osoby prawnej, która to „osoba” istnieje w praktyce formalno-systemowej i odgrywa w niej

zakres spójności systemowej oraz wykonawczej rzetelności podsystemów. Składa się na to także rzetelność aktorów – czyli zbiorowych i indywidualnych wykonawców, tj.: elit publicznych i obywateli, liderów i ich zwolenników, uprzywilejowanych oraz zależnych, przełożonych i podwładnych itp. Indywidualne i grupowe podmioty są aktorami pozytywnych i negatywnych zmian. Jednak kwestią otwartą nadal pozostaje to, na ile ich zależne od systemowych funkcji role i działania mogą być przez nich samych modyfikowane i jak się to ma do koordynacji oraz zmiany systemowej?

Jest to jedno z tych pytań, na które istnieje wiele konkurencyjnych i zależnych od punktu widzenia odpowiedzi, ale z uwagi na rozbieżność wizji, ujęć oraz metod analiz i argumentacji ani nie sposób dokonać ich sumy, ani wyprowadzić wypadkowej ich znaczeń. Pomimo niewygody, której doznanie pojawia się zawsze wtedy, gdy poszukuje się podobnych odpowiedzi, nie powinno to jednak ani zaskakiwać, ani tym bardziej odstręczać od podejmowania nowych prób konceptualizacji. Wspomniana niewygoda nie jest zresztą niczym rzadkim i pojawia się nie tylko w naukach społecznych, ale wszędzie tam, gdzie siłą rzeczy, z uwagi na cechy analizowanych bytów, zjawisk czy procesów, wzajemnie przenikają się pola badawcze różnych dyscyplin. **W proponowanym uproszczeniu analiza skupia się na problematyce wspomnianych wcześniej ograniczeń (i) intersubiektywności w komunikacji systemowo-politycznej, w tym formalno-instytucjonalnej, oraz (ii) intersubiektywności w komunikacji społecznej – w jej wymiarach grupowych i jednostkowych – profilowanych nieformalnymi, ale kulturowo uzasadnionymi, wiążącymi wzorami zachowania, które ostatecznie nadają realny kształt temu, co jest regulowane formalno-prawnie (proceduralnie).**

Z kolei w relacjach odnoszących się do problemu równowagi (oprócz tego, co zostało już powiedziane wcześniej, także w odniesieniu do relacji

---

określoną rolę z przypisanymi funkcjami, ma ona obowiązki oraz cieszy się przywilejami. Zarazem w praktyce świata życia z osobą prawną, jak przytomnie zauważył É. Durkheim, śniadania zjeść nie sposób, ponieważ posiłki jada się nie z formalnymi analogami, ale z oryginalnymi, tj. rzeczywistymi i konkretnymi ludźmi, którzy w określonych sytuacjach formalnych mogą, a nawet będą zmuszeni występować z pozycji osoby prawnej, a nie osoby prywatnej. Por.: É. Durkheim, *O podziale pracy społecznej*, tłum. K. Wakar, WN PWN, Warszawa 1999, s. 169–186.



patronacko-klientelistycznych<sup>7</sup>) wypada rozważyć, jakie czynniki warto przyjąć za najważniejsze dla modelu w odniesieniu do możliwości koordynacji i kontroli. Na tym etapie tworzenia modelu za wyjściowe uznaje się przesłanki płynące z triangulacji ustaleń autorów różnych pokoleń oraz rozmaitych naukowych proveniencji, których dokonania łączy celność, nietuzinkowość i przydatność w eksploracji form „świata życia” społeczno-politycznego. Chodzi tu o: Ludwika Flecka<sup>8</sup>, Klause von Beymego<sup>9</sup>, Ludwiga Wittgensteina<sup>10</sup>, Kurta Lewina<sup>11</sup>, Pierre’a Bourdieu<sup>12</sup> oraz Helmuta Willkego<sup>13</sup>. Ich sugestie są pomocne w szacowaniu granic możliwości koordynacji subiektywnych i intersubiektywnych kodów środowiskowych, subsystemowych oraz międzysystemowych. To wymienionych badawczy łączy, choć – jak wszystkich znamienitszych uczonych – dzieli ich zarazem niemało. Można zatem zapytać, skąd wzięł się pomysł, aby wymieniać te nazwiska razem i akurat w takiej kolejności.

Odpowiadając na to pytanie w sposób przydatny dla prezentowanej argumentacji, trzeba przede wszystkim przypomnieć, że w rozpatrywanych przez nas kwestiach do kluczowych zagadnień należą stylizacje na poziomie subsystemowym, którymi chciałoby się zarządzać lepiej, z większym zyskiem albo przynajmniej bez większych strat. Kluczem do tak rozumianego sukcesu jest lepsze skomunikowanie wspomnianych stylizacji subsystemowych, które – ponieważ się od siebie różnią, bywają do tego stopnia odmienne, że zarys polityk publicznych może mniej przywodzić na myśl ułożoną wielopasmowość, a bardziej przypominać rozwichrzone sploty uwarunkowań. Entropia nieporozumień i sprzeczności na poziomie subsystemowym wynika z odśrodkowej dynamiki dyskursów wewnątrzsystemowych, w których rozrywającą siłą są

<sup>7</sup> Zob.: J. Sroka, B. Pawlica, W. Ufel, *Pozorność i abstrahowanie...*, dz. cyt., s. 24–34.

<sup>8</sup> Zob.: L. Fleck, *O niektórych swoistych cechach myślenia lekarskiego*, „Archiwum Historii i Filozofii Medycyny oraz Nauk Przyrodniczych” 1927, nr 6, s. 55–64.

<sup>9</sup> Zob.: K. von Beyme, *Współczesne teorie polityczne*, tłum. J. Łoziński, Scholar, Warszawa 2005.

<sup>10</sup> Zob.: L. Wittgenstein, *O pewności*, tłum. M. Szczubiałka, Wydawnictwo KR, Warszawa 2001.

<sup>11</sup> Zob.: K. Lewin, *Defining the ‘Field...*, dz. cyt., s. 292–310.

<sup>12</sup> Zob.: P. Bourdieu, dz. cyt.

<sup>13</sup> Zob.: H. Willke, *Ironie des Staates. Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaft*, Suhrkamp, Frankfurt/M. 1992; H. Willke, *Smart Governance. Governing the Global Knowledge Society*, Campus Verlag, Frankfurt/M. 2007.

rozbieżności w stylizacji wymienianych kodów. W najlepszym razie prowadzi to do przesunięć znaczeń, a w poważniejszych przypadkach wiedzie do zaniku możliwości porozumienia. Dlatego wskazując na konkretne powiązania poszczególnych elementów koncepcji wymienionych autorów, warto zwrócić uwagę na dwie kwestie:

- styl działania politycznego (obrazowany w charakterystycznych dla danego miejsca rodzajach sieciowych powiązań typu *policy networks*);
- potencjał komunikacyjnej sprawczości (zależny od zakorzenionych w języku komunikacyjnych możliwości inicjowania zmian systemowych za sprawą wprowadzania nowych gier językowych<sup>14</sup>).

Uściślając pierwszy problem, należy stwierdzić, że bez nawiązania do koncepcji stylu myślowego Flecka pojęcie stylu politycznego Beymego ubożeje. Kwestii tej nie będzie się tu jednak osobno analizować, ponieważ ucierpiałaby na tym dynamika wyводу, którego celem jest domykanie poszczególnych elementów modelu, nie zaś otwieranie nowych obszarów eksploracji. Poza tym zespół dawał już wyraz swym inspiracjom naukową twórczością słynnego lwowianina<sup>15</sup>, a nawiązania do niej zawarto także w rozdziale 3. Dlatego też w tej części styl myślowy nie będzie dalej przywoływany, a obiektem zogniskowanej uwagi stanie się „styl polityczny”, w sensie, do jakiego nawiązuje Beyme, który wskazując rezultaty analiz sieciowych<sup>16</sup> (*policy networks*), przekonuje o potrzebie ustanowienia: „nie tylko nowej powściągliwości państwa, ale także odejścia od dawnej, właściwej badaniom policy skłonności, aby cały kraj identyfikować z jednym stylem politycznym. Pomiędzy antypodami zdecydowanej dominacji państwa i zdecydowanej dominacji społeczeństwa jest cała gama różnych podtypów”, o czym przekonują także zróżnicowania uwidaczniające się w skali kraju w Polsce<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Interesującą propozycję zgłasza w podobnych kwestiach Wojciech Ufel. Zob.: W. Ufel, *Granice demokracji. Dylematy deliberacji w perspektywie filozofii gier językowych*, Scholar, Warszawa 2023, s. 336–365.

<sup>15</sup> Zob. J. Sroka, B. Pawlica, W. Ufel, *Pozorność i abstrahowanie...*, dz. cyt., s. 86, 107, 108.

<sup>16</sup> Na temat analizy układów sieciowych w politykach publicznych oraz rodzajów *policy networks* zob. np.: J. Sroka, *Polityka organizacji pracodawców...*, dz. cyt., s. 115–173.

<sup>17</sup> K. von Beyme, dz. cyt., s. 251; por. A. Pawłowska, R. Kmiecik, A. Kołomycew, K. Radzik-Maruszak, P. Antkowiak, *Spoleczne rady i komisje jako (nie)obecny uczestnik lokalnego procesu decyzyjnego*, Scholar, Warszawa 2020; W. Misztal, A. Kościański, *Spoleczeństwo*

W odniesieniu do drugiej kwestii warto, jak sądzimy, wskazać, że problem możliwości redukcji zakłóceń w intersubiektywności związany jest ze wspomnianym w rozdziale 1 problemem przejmowania postaw, czyli mówiąc najprościej – problemem dotyczącym tego, na ile za pomocą języka można oddać istotę proponowanych modyfikacji, które zarówno w pierwszym, jak i w ostatecznym rozrachunku oferują nowy rodzaj „gry językowej”, dajmy na to: gry w republiki rad, by sięgnąć do przykładu skrajnej lewicy, albo gry w „nowy Rzym”, którego zwykły poszukiwać nurty skrajnie prawicowe. Jak sugeruje treść przykładowych nazw tego rodzaju gier, wiele zależy od rzeczywistej (adekwatnej z *Zeitgeist*) nośności haseł, którymi gry są opatrywane. Ale też poszukując głębszych uzasadnień popularności lub braku popularności konkretnych gier, nie wszystko da się sprowadzać do chwytliwej, podstępnej i/lub natrętnej propagandy – na szczęście nie wszystkich udaje się uwodzić hasłami lub wodzić na pasku treści promowanych w trybie autorytatywnym. W związku z tym pojawia się kłopotliwe pytanie: co w takim razie z tymi wszystkimi *pozostałymi*, u których procesy przejmowania postaw, a za tym możliwości intersubiektywizacji znaczeń przebiegają inaczej niż we wcześniej wskazanych przypadkach uwiedzonych przez język propagandy oraz wodzonych na jej pasku<sup>18</sup>. Nie jest

---

*obywatelskie jako dobro wspólne?*, [w:] *Aktywne społeczeństwo w zmieniającej się rzeczywistości*, red. W. Kaczmarczyk, K. Budryka, Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Warszawa 2022; M. Rymśza, *Społeczeństwo obywatelskie i sektor obywatelski w Polsce: stan, trendy rozwojowe i rekomendacje dla polityki publicznej*, [w:] *Aktywne społeczeństwo w zmieniającej się rzeczywistości*, red. W. Kaczmarczyk, K. Budryka, Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Warszawa 2022.

<sup>18</sup> W przyszłości wątek ten warto bliżej zestawić z inspiracjami psychologicznymi, np. płynącymi z lektury intrygującego artykułu (pt. *Emocjonalny pies i jego racjonalny ogon: Społeczno-intuicyjonistyczne podejście do osądu moralnego*) Jonathan Haidta, który konkluduje tekst w sposób następujący: „Racjonalne modele miały sens w latach 60. i 70. ubiegłego wieku. Jednak rewolucja poznawcza lat 70. zaczęła już otwierać nowe sposoby myślenia o moralności, jej rozwoju, a także o samym rozwoju moralnym i z pewnością postępem było wprowadzenie myślenia o osądzie moralnym jako formie przetwarzania informacji. Czasy się zmieniły i teraz wiemy, że większość procesów poznawczych zachodzi automatycznie i poza świadomością [...], a ludzie nie mogą nam powiedzieć, w jaki sposób naprawę doszli do danego osądu [...]. Wiemy dziś, że mózg jest systemem koneksjonistycznym, który dostraja się powoli, ale jest w stanie szybko oceniać składowe złożonych sytuacji [...]. Wiemy już także, że emocje nie są aż tak irracjonalne [...], a rozumowanie nie jest tak

łatwe uchwycenie np. tego, w jaki sposób możliwe bywa przechodzenie od wzajemnie błędnego posługiwania się symbolami w komunikacji do (częściowo uzgadniającej, a częściowo przejmowanej, a niekiedy także częściowo narzucającej) intersubiektywizacji znaczeń. Zdaniem zespołu, to istotne ograniczenie możliwości analitycznych w zadowalający sposób daje się niwelować przy triangulacyjnym powiązaniu poszczególnych, dla zwięzłości wywodu jedynie hasłowo tu wspomnianych wątków z propozycji: Wittgensteina (pojęcie reguły), Bourdieu (pojęcie pola), Lewina (pojęcie przestrzeni życiowej). Wspomniany wcześniej, w specyficzny sposób operujący symbolami i kodami styl myślowy Flecka stanowi o sensie stylu politycznego wskazywanego przez Beymego. Oba jednak te style, tj. styl myślowy i styl polityczny, wyrastają z konkretnych uwarunkowań świata życia z jego ekologią przestrzeni życiowych (Lewin), formami bytowania i związanymi z nimi praktykami komunikacyjnymi – gramami językowymi oraz ich praktycznymi zasadami (Wittgenstein), które – jak w życiu – w odpowiednio sprzyjających warunkach przejawiają skłonności do multiplikacji, tj. do rozmnażania oraz tworzenia wielu wariantów pól interakcji (Bourdieu).

Podsumowując, problem równowagi<sup>19</sup> skłania do poszukiwania odpowiedzi uwzględniających wskazane skłonności do multiplikacji (subsystemowych i zanurzonych w uwarunkowaniach powiązań sieciowych) aren i pól interakcji. Jedną z chętniej cytowanych propozycji takiej odpowiedzi sformułował Willke<sup>20</sup>, z którego negatywną oceną możliwości utrzymania nadzoru konsekwentnej dominacji państwa trudno się nie zgodzić. Dominacja państwa jest coraz trudniejsza do utrzymania oraz (nie wyłącznie finansowo) coraz kosztowniejsza w autorytaryzmach, a stała się już faktycznie niemożliwa w poliarchiach. Dlatego zadaniem poliarchicznego państwa jest już nie tylko albo nie tyle narzucanie znaczeń, ile ich *wypracowanie* wspólnie z interesariuszami – gdy sprzyja temu bliskość kooperacji, i/lub *negocjowanie* w tej sprawie – jeśli wspomnianej bliskości w przeszłości w ogóle nie było albo gdy już nie ma lub gdy zanika, a dystans

---

niezawodne [...] i że zwierzęta nie są tak amoralne [...], jak myśleliśmy w latach 70. Może zatem nadszedł właściwy czas, aby ponownie przyjrzeć się przewrotnej tezie Hume'a: że emocje i intuicje kierują rozumowaniem moralnym, tak samo jak pies macha ogonem". J. Haidt, *The Emotional Dog and Its Rational Tail: A Social Intuitionist Approach to Moral Judgment*, „Psychological Review” 2001, t. 4, nr 108, s. 824 [tłum. własne].

<sup>19</sup> Por. J. Sroka, B. Pawlica, W. Ufel, *Pozorność i abstrahowanie...*, dz. cyt., s. 35–41.

<sup>20</sup> Zob. np.: H. Willke, *Ironie des Staates...*, dz. cyt.; H. Willke, *Smart Governance...*, dz. cyt.

państwa do poszczególnych interesariuszy staje się większy. Przy tym państwo, jako superwizor, ma przede wszystkim za zadanie ochraniać systemową całość przed naruszaniem, wynikającej z *modus vivendi*, ogólnej racjonalności systemowej, która może być podważana za sprawą subsystemowych dążeń (a niekiedy wręcz żądań) do absolutyzowania swoistych racjonalności cząstkowych, zakotwiczonych w grach językowych oraz obecnych w specyficznych subsystemowych polach interakcji. Wspomniana ochrona racjonalności systemowej realizowana jest w dużej mierze drogą dyskursu, w którym – skoro ścierają się różne subsystemowe wizje racjonalności – racjonalność ogólnosystemowa stale stanowi wypadkową zmiennych gier językowych oraz przesuwających się punktów odniesienia<sup>21</sup> (*shifting baseline*), co ma zarazem wiele wspólnego z modyfikacjami zachodzącymi w ramach mentalności rządzącej (*govern-mentality*)<sup>22</sup>. Zatem za główne w realnym sprawowaniu kontroli oraz umożliwiające koordynację ponownie pozostaje wskazać czynniki zakotwiczone w tym, co nieformalne. To one ostatecznie przeważają i decydują o zakresie, w jakim wypełniane będą formalizmy. Zaś mnogość subsystemowych światów życia, kreujących pola interakcji – z ich metagrami językowymi oraz minirozmowami o zwykłych sprawach – skłaniają, aby (uciekając od starych i nowych form autorytaryzmu) poszukiwać nowatorskich sposobów odpowiedzi na stare i niezmiennie – a wręcz wiecznie aktualne pytanie o to, czy współdecydując, da się skutecznie rządzić?

Gdyby poprzestać na ogólnym, dostępnym wielu tzw. dobrym ludziom odczuciu, wówczas w zasadzie bez specjalnego rozważania powyższej kwestii można by prostodusznie i może nawet bez wahania odpowiedzieć twierdząco. Ale po nieco głębszym namyśle nasuwają się ważne we współdecydowaniu pytania o wartości, o celowość, o warianty współdecydowania, np.:

- w jakim celu i w jakim zakresie współdecydować,
- czy zawsze, tzn. kiedy tylko to możliwe, trzeba i warto współdecydować,

<sup>21</sup> Zob.: M. Soga, K.J. Gaston, *Shifting Baseline Syndrome: Causes, Consequences and Implications*, „Frontiers in Ecology and the Environment” 2018, vol. 16, nr 4; J. Sroka, B. Pawlica, W. Ufel, *Ewolucja budżetu obywatelskiego...*, dz. cyt., s. 8, 53, 303.

<sup>22</sup> Zob. np. J. Sroka, *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009, s. 55–59; J. Sroka, B. Pawlica, W. Ufel, *Ewolucja budżetu obywatelskiego...*, dz. cyt., s. 44, 71–74, 109.

- czy współdecydowaniem można rozwiązywać ludzkie sprawy, czy lepiej zyskiwać ludzi „dla sprawy”, a może jednak ich bardziej do określonych spraw obligować,
- i wreszcie – czy współdecydowaniem można odkupić winy, a może lepiej współdecydowanie przydaje się do umywania rąk.

Już przez pryzmat tych kilku pytań, przeczuwając jedynie rozległość kryjących się za nimi problemów, nietrudno jest dostrzec, że zbyt płytkie odpowiedzi o zasadność i skuteczność rządzenia przez współdecydowanie mogą być co najmniej zwodnicze. Współdecydowanie, jak wiele innych ludzkich spraw, może „udawać się” na wiele sposobów, z których niektóre bynajmniej nie tylko nie leżą w poliarchicznych polach interakcji, ale także nie mieszczą się w wyobraźni ludzi, nawet tych o obniżonym poziomie empatii. Dowodzą tego np. przykłady makabryczno-groteskowego współdecydowania uwięzionych, znane z tworzonych przez Niemców, w czasie II wojny światowej, żydowskich gett na terenie Polski<sup>23</sup>.

Liczne i poruszające są przypadki kontroli, wyzysku, wyniszczania innych na wiele sposobów, w tym także zadawania cierpień w sposób wymyślny, z zastosowaniem współdecydowania. Rozległe studia nad takimi podstępными wcieleniami terroru powinny być prowadzone w sposób ciągły, ale tutaj się ich nie podejmię z uwagi na ich mroczne i rozległe obszary badawcze, w które nie wypada wchodzić jedynie przy okazji, a zapuszczając się głębiej, nie sposób wydobyc się z przytłaczających perspektyw, które narzucają. Pamiętając o tych groźnych wymiarach współdecydowania, autorzy skupiają się na poliarchiach, a więc systemach, w których jest możliwe manewrowanie uniemożliwiające, albo przynajmniej minimalizujące, zagrożenia gargantuicznymi wcieleniami kontroli przez współdecydowanie.

---

<sup>23</sup> Na temat delegowania uprawnień decyzyjnych przez reżim niemieckiej III Rzeszy na rzecz wspólnot żydowskich w gettach na terenie Polski zob. np.: M. Zabdyr-Jamróż, *Deliberative Governance for Health in Local Context: Prospects for Health Impact Assessment (HIA) in Spatial Planning in Poland*, [w:] *Local Governance: Ideas, Concepts, Experiences and Goals for the Future*, red. J. Sroka, J. Podgórska-Rykała, M. Zabdyr-Jamróż, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego, Kraków 2021, s. 117.

### 2.3. Usieciowione areny polityki i pola interakcji na arenie partycypacyjnej

W poliarchaiach subsystemowe areny i pola interakcji (jeśli by je tutaj umownie spersonifikować) mają różne cele, uzasadnienie, zakresy, częstotliwości i metody. Różnią się także w swych ogólnych orientacjach na to, o czym można rozstrzygać, poszukując odpowiedzi na powracający dylemat zasadniczy, tj. o jaki rodzaj demokracji, a za nią partycypacji obywatelskiej warto zabiegać, tj.:

- czy demokracja ma być reaktywna i reprezentatywna – „urządzana przez elity dla ludzi” (*democracy for the people*) w ten sposób, że legitymizowani reprezentanci, kontrolujący aparat wykonawczo-administracyjny, zajmują się rozwiązywaniem problemów publicznych w reakcji na zgłoszenia wyborców;
- czy może ma być demokracja proaktywna i współdecydująca – „kreowana przez ludzi” (*democracy by the people*), co ułatwiałoby antycypowanie, a może nawet i *ubieganie* problemów publicznych;
- czy współdecydowaniem po prostu rozwiązuje się społeczno-życiowe sprawy i czyni się to mocą aparatu administracyjnego, czy może właściwszym sposobem byłoby, aby współdecydujący obywatele angażowali się w sprawy wspólnie z funkcjonariuszami publicznymi, a może pewniej byłoby dodatkowo poddawać współdecydujących obywateli bardziej wiążącym zobowiązaniom i do określonych spraw ich obligować, aby tym samym dzielili oni tak rozumiane „obligacje publiczne” z administracją i politykami, a przy tym zwalnialiby liderów i urzędników przynajmniej z części odpowiedzialności za bieg spraw publicznych.

We wcześniejszych dwóch opracowaniach zespołu wskazywane rozterki rozpatrywano w kontekście modelowych form partycypacji i choć nadal utrzymujemy je w mocy – to jednak nie będą one już tutaj powtarzane<sup>24</sup>. W tym natomiast miejscu przywołana zostanie zmodyfikowana klasyfikacja subsystemowych aren systemu politycznego, aby dalej możliwe było wyraźniejsze zarysowanie pól interakcji, na które można wskazywać w obrębie tychże aren, posługując się analizą uwzględniającą występowanie poszczególnych ich składników,

<sup>24</sup> Więcej nt. reaktywnych i proaktywnych modelowych wariantów partycypacji zob.: J. Sroka, B. Pawlica, W. Ufel, *Ewolucja budżetu obywatelskiego...*, dz. cyt., s. 65–67; J. Sroka, B. Pawlica, W. Ufel, *Pozorność i abstrahowanie...*, dz. cyt., s. 94–106.

których lista zakończy ten rozdział. Same zaś pola zostaną scharakteryzowane zgodnie z ich głęboką naturą, tzn. jako zmienne – będą pojawiać się i znikać, a najwyraźniej, jak się tu twierdzi, sprzężone będą z modelowymi trybami argumentacji, które zostaną przybliżone w kolejnym rozdziale<sup>25</sup>.

Czerpiąc inspiracją płynącą z klasyfikacji Kurta R. Luthera<sup>26</sup> oraz po istotnym zmodyfikowaniu jego propozycji, przyjmuje się istnienie pięciu modelowych aren systemu politycznego (zob. Schemat 1). Są to:

- **arena wyborcza**, stanowiąca domenę polityki rywalizacyjnej – *politics*; typowe dla niej zaplecze tworzą te rodzaje układów sieciowych<sup>27</sup> (*policy networks*), które określane są mianem: wspólnot interesu politycznego (*policy community networks*) oraz sieci wsparcia (*advocacy networks, advocacy coalitions*);
- **arena parlamentarna**, w której obrębie zbiegają się: funkcjonalne uwarunkowania sfery *politics* i wynikające z niej rywalizacyjne realia kształtowania ogólnych ram formalnych dla polityki publicznej (*policy*) jako takiej, tj. traktowanej zbiorczo oraz w kwantyfikacji generalnej, czyli *per capita* (np. całościowej agendy polityki zagranicznej), ale także dla jej bardziej szczegółowych programów: (między)sektorowych (przykładowo: kształtowanie wytycznych polityki ochrony granic), sekcjonalnych (precyzowanie polityki wizowej), oraz określanie partykularnych, wycinkowych *policies* (np. tworzenie ram polityki tzw. małego ruchu granicznego dla jakiegoś konkretnego obszaru). Na typowe usieciowienie areny parlamentarnej składają się: sieci dyskursywne (*discursive networks*) oraz sieci problemowe (*issue networks*);
- **arena rządowa**, stanowiąca domenę: (a) realizacji przyjętych jako główne paradygmatów w sferze *politics* przez mającą oparcie na arenie parlamentarnej rządzącą większość, (b) programowania zgodnej z nimi rządowej

<sup>25</sup> W trosce o spójną linię wywodu oraz dla przypomnienia zasadne będzie w tym miejscu dodać, że po wskazanych, kolejnych zabiegach modelujących, w rozdziale 3 będą rozważane tryby argumentacji. Znajdą one swe częściowe empiryczne odzwierciedlenie w rozdziale 5. Natomiast w rozdziale 4 przedstawiono próbę diagnozy występowania deliberacji w budżetowaniu obywatelskim z uwzględnieniem pól interakcji.

<sup>26</sup> Por.: K.R. Luther, dz. cyt., s. 3–27.

<sup>27</sup> Szczegółowo na temat *policy networks*, uwarunkowań oraz rodzajów sieci tego typu zob.: J. Sroka, *Polityka organizacji pracodawców...*, dz. cyt., s. 115–173.



agendy polityki publicznej oraz (c) odzwierciedlenia i realizacji tej agendy w koordynacyjno-wykonawczych programach, (między-) sektorowych, sekcjonalnych, szczegółowych (*policies*). Na standardowe zaplecze sieciowe areny rządowej składają się: wspólnoty interesu politycznego (*policy community networks*), sieci dyskursywne (*discursive networks*) oraz sieci dystrybucyjne (*distributive networks*);

- **arena administracyjno-publiczna**, domena sfery *policy* – w jej obrębie zachodzą procesy ogniskowania, planowania, realizacji oraz ewaluacji szczegółowych programów polityki publicznej (*policies*). Na usieciwienie areny administracji publicznej składają się zwykle: sieci problemowe (*issue networks*), sieci dystrybucyjne (*distributive networks*). W skonsolidowanych poliarchiach dodatkowo częściej występują na niej sieci dyskursywne (*discursive networks*), które są rzadsze w poliarchiach nieskonsolidowanych, gdzie z kolei częściej mogą pojawiać się sieci dystrybucyjne. Te ostatnie bywają także obecne w demokracjach dojrzałych (tj. poliarchiach skonsolidowanych), ale zwykle (choć nie zawsze<sup>28</sup>) częściej bywają tam poddawane silniejszym rygorom i kontroli;
- **arena partycypacyjna**<sup>29</sup>, domena oddolnych oddziaływań zróżnicowanych aktorów na cele publiczne – ich definiowanie oraz kierunki i sposoby

<sup>28</sup> O tym, że w skonsolidowanych poliarchiach sieci dystrybucyjne na arenie administracyjnej nie zawsze poddawane są równie skutecznej kontroli, świadczą nie tylko porównania międzynarodowe, ale także krajowe studia porównawcze, jak np. w przypadku rozlegle już udokumentowanych różnic w jakości działania administracji na południu oraz na północy Włoch. Zob. np.: R.D. Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, New Jersey 1994.

<sup>29</sup> **Arena partycypacyjna** – jak tutaj się ją określa, oryginalnie była nazwana przez Luthera mianem **areny korporatystycznej**. Od czasu tej konceptualizacji w praktykach partycypacji wiele się jednak zmieniło. I choć sama rama koncepcyjna dla systemowych aren pozostaje aktualna, to jednak punktem ciężkości partycypacyjnych praktyk nie są już głównie relacje o podłożu socjo-ekonomicznym (dawniej klasowym), kojarzone ze stosunkami przemysłowymi, dialogiem społecznym oraz współdecydowaniem w ramach korporatystycznej, dwustronnej (*bipartism*) albo trójstronnej (*tripartism*) formuły. Korporatyzm nie zaniknął, ale w porównaniu ze swą znamienitą przeszłością usunął się obecnie w cień – wraz ze schyłkiem fordyzmu w gospodarce i ekonomii politycznej oraz dekompozycją stosunków pracy i zatrudnienia. Korporatyzm współcześnie nie nadaje wprawdzie rytmu partycypacji, ale nadal istnieje w obrębie jednej z subaren areny partycypacyjnej – tj. na **subarenie stosunków przemysłowych**. Bardziej szczegółowe uzasadnienia tego twierdzenia, wraz z poszerzonym komentarzem koncepcji aren Luthera, zawierają wcześniejsze

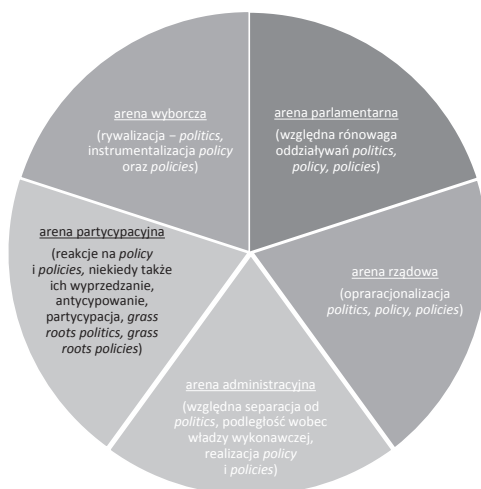
ich realizacji, a także na administracyjne wykonawstwo polityk publicznych, wraz z oceną rezultatów publicznych wdrożeń konkretnych polityk publicznych (*grass roots policy*). Jest to także domena oddolnych oddziaływań na sferę *politics*, w jej mikrosystemowych, lokalnych wymiarach (*grass roots politics*). W domenie tej kreowane jest (również w sposób oddolny) zaplecze dla przywództwa społecznego i politycznego (*grass roots leadership*) oraz uruchamiane są lokalne podmioty, ogniwa i mechanizmy mobilizacji, a mobilizacja jest jednym z głównych zasobów mających moc sprawczą (*political power*) w polityce rywalizacyjnej (*politics*), ale także w polityce publicznej (*policy*), i nie może się bez niej obejść partycypacja. Mobilizacja stanowi też niezbędny składnik legitymizacji władzy publicznej, a także legitymizacji wpływu aktorów niepublicznych na decyzje publiczne. W usieciowieniu areny partycypacyjnej może zaznaczać się całe spektrum układów powizań – od sieci w postaci wspólnot interesu politycznego (*policy community networks*), poprzez: sieci dystrybucyjne (*distributive networks*), sieci wsparcia (*advocacy networks*), sieci dyskursywne (*discursive networks*), aż po wyspecjalizowane sieci problemowe (*issue networks*). **Współcześnie jedną z subaren areny partycypacyjnej jest subarena budżetowania partycypacyjnego, w ramach której tworzą się na poziomie lokalnym konkretne pola interakcji.** Pola interakcji, mające niepowtarzalną jednostkową specyfikę, nadają określony sznyt praktycznym przebiegom konkretnej, lokalnej partycypacji. Dawniej partycypacyjne pola interakcji były zbieżne z rytмами wyznaczanymi przez dwa czołowe układy instytucjonalne „obsługujące” politykę tzw. funkcjonalnych grup interesu (głównie

---

opracowania autorskie i współautorskie, w których doprecyzowywano także ustalenia dotyczące modelowych wariantów partycypacji. Zob. np.: J. Sroka, *Europejskie stosunki przemysłowe w perspektywie porównawczej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2000, s. 78–81; J. Sroka, *Polityka organizacji pracodawców...*, dz. cyt.; J. Sroka, *Stosunki przemysłowe i dialog społeczny w warunkach globalizacji i europeizacji*. [w:] *Model społeczny zintegrowanej Europy. Nowe wyzwania i perspektywy*, red. J. Zarzeczny, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2007; J. Sroka, *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe...*, dz. cyt.; J. Sroka, *Dekompozycja stosunków przemysłowych w Europie jako preludeum gospodarki 4.0*, „Przegląd Europejski” 2019, t. 2019, nr 2, s. 9–32; J. Sroka, J. Podgórska-Rykała, *Planowanie i ewaluacja polityk publicznych*, C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 13–58; J. Sroka, B. Pawlica, W. Ufel, *Ewolucja budżetu obywatelskiego...*, dz. cyt., s. 62–69; J. Sroka, B. Pawlica, W. Ufel, *Pozorność i abstrahowanie...*, dz. cyt., s. 97–106.

związków zawodowych i organizacji biznesu), tj. przez korporatyzm oraz pluralizm, a w czasach współczesnych kształtowane są przez stanowiące kontynuację korporatyzmu i pluralizmu – nowatorskie, proaktywne oraz reaktywne modele partycypacji, które w szczególności podaliśmy w naszych wcześniejszych dwóch książkach<sup>30</sup>.

Rys. 1. Areny systemu politycznego



Źródło: opracowanie własne na podstawie: K.R. Luther, *Dimensions of Party System Change: The Case of Austria*, „West European Politics”, t. 12, nr 4, s. 3–27; J. Sroka, *Narodziny strategii korporatywnej? Kierunki przemian stosunków przemysłowych w Europie Środkowo-Wschodniej*, [w:] *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1997, s. 165–191; J. Sroka, *Współdecydowanie w wielopasmowej polityce publicznej*, Elipsa, Warszawa 2018, s. 101–112.

**W eksplorowanym polu badawczym kluczowe znaczenie ma, wymieniona jako ostatnia, arena partycypacyjna, w tym jedna z jej wielu jej subaren**

<sup>30</sup> Autorską klasyfikację klasycznych oraz nowatorskich proaktywnych i reaktywnych modeli partycypacji szczegółowo przedstawiono w dwóch wcześniejszych opracowaniach zespołu badawczego. Zob.: J. Sroka, B. Pawlica, W. Ufel, *Ewolucja budżetu obywatelskiego...*, dz. cyt., s. 62–67; J. Sroka, B. Pawlica, W. Ufel, *Pozorność i abstrahowanie...*, dz. cyt., s. 97–106.

w postaci poddawanej przez zespół badaniom empirycznym subareny budżetowania partycypacyjnego, które w Polsce przyjęło formalną postać budżetu obywatelskiego<sup>31</sup>. Korzystając z zaproponowanego modelu aren, a także z wcześniejszych publikacji zespołu (podawanych w wielu miejscach tego opracowania i wskazywanych w przypisach) nie będzie się już tej kwestii poświęcać osobnej uwagi. Dalsze wysiłki zogniskowane zostaną na próbie uchwycenia modelowych uwarunkowań pojawiających się w obrębie areny partycypacyjnej, z jej subareną budżetowania obywatelskiego oraz typowymi na niej polami interakcji. Przy czym stale należy pamiętać o tym, że pola interakcji funkcjonują w obrębie aren, ale nie są do nich ściśle przypisane i mogą pojawiać się oraz trwać tylko na jednej z aren, ale także otwierać się lub być przenoszone na dwie, kilka, a w pewnych warunkach nawet na wszystkie areny systemu politycznego. Pola interakcji mogą też pojawiać się na poszczególnych arenach w sposób przechodni – takie „wędrowanie” układów sieciowych z areny na arenę może mieć charakter permanentny (przy słabszej konsolidacji poliarchii) lub może stanowić wyjątek, fenomen przejściowy albo odbywać się co pewien czas, np. w związku z wyborami lub szerzej zakrojonym, ogólnokrajowym uzgadnianiem interesów grupowych, jak to np. miawało i nadal (choć rzadziej) ma miejsce w przypadku stosunków przemysłowych, np. przy okazji uzgadniania ogólnokrajowych paktów społecznych (jak np. polski *Pakt o przedsiębiorstwie państwowym w trakcie przekształcania* z 22 lutego 1993 r.) czy tzw. przetargów taryfowych, zwłaszcza niemieckich<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> Zob.: Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz.U. 2018 poz. 130, 1349.

<sup>32</sup> Niemieckie przetargi taryfowe (*Tarifverträge*) to periodycznie przeprowadzane, centralne – ogólnokrajowe, sektorowe, branżowe oraz zakładowe (lokalne) negocjacje związane z ustalaniem aktualnego i wzajemnego „kursu” pracy i płacy. Przetargowo uzgodniony kurs kontraktuje się następnie w ramach zbiorowych stosunków pracy, które w Polsce formalnie reprezentuje dział XI kodeksu pracy normujący właśnie zbiorowe stosunki pracy. W polskiej praktyce dział ten wyznacza jednak niewiele – wprawdzie nie jest to zbiór pusty, jednak w polskich stosunkach przemysłowych zakładowych i ponadzakładowych zbiorowych umów pracy jest permanentnie bardzo mało, a te, które udało się podpisać, w większości w zasadzie niewiele nowego do stosunków pracy wnoszą. Por.: J. Sroka, *Europejskie stosunki przemysłowe...*, dz. cyt., s. 84–87, 193–197; Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, Dz.U. 1974 nr 24 poz. 141 z późniejszymi zmianami.

Korzystając z dotychczasowych ustaleń<sup>33</sup>, wśród modelowych składników pól interakcji, które mogą pojawiać się i funkcjonować na partycypacyjnej arenie systemu politycznego uwzględnia się:

- zakres wydajności (tj. pojemność i specjalizację) konkretnego pola interakcji;
- aktorów (indywidualnych, grupowych, instytucjonalnych) oraz ogólny charakter występujących pomiędzy nimi sieci powiązań, których istotą jest wymiana i transfer zasobów;
- funkcje systemowe, struktury systemowe (instytucje formalne);
- dominujące wiążące wzory zachowań (instytucje nieformalne), a także towarzyszące im tryby argumentacji (ich modelowaniu poświęcono rozdział 3);
- strategie (indywidualne, grupowe, instytucjonalne).

Zaproponowane powyżej składniki mniej lub bardziej labilnych pól interakcji mogą w praktyce układać się na wiele zmiennych sposobów, odpowiadających m.in.: wspomnianym wcześniej w tym rozdziale stylom politycznym, komunikacyjnej sprawczości stron, celom i stawkom w grach interesów czy przeważającym rodzajom argumentacji (zob. rozdz. 3). Różnorodność konfiguracji konkretnych uwarunkowań i związana z tym labilność pól interakcji stądą ewentualny zapał do modelowego wyliczania konkretnych pól interakcji, tj. do podawania ich w sposób enumeratywny. Konkretność pól interakcji lepiej jest wskazywać oraz badać w praktyce, ponieważ wgląd w empirię pozwala uchwycić ich najważniejsze cechy, a zarazem wyodrębnić główne składniki ich labilności (zob. rozdz. 4).

---

<sup>33</sup> Zob.: J. Sroka, B. Pawlica, *Systemic Position of an Actor...*, dz. cyt.; J. Sroka, B. Pawlica, W. Ufel, *Ewolucja budżetu obywatelskiego...*, dz. cyt., s. 35; J. Sroka, *Deliberative Empowered Democracy...*, dz. cyt.; J. Sroka, B. Pawlica, W. Ufel, *Pozorność i abstrahowanie...*, dz. cyt., s. 77–94.

## Rozdział 3

---

# Tryby argumentacji w dyskursach politycznych – modelowe warianty i ich sploty (Jacek Sroka)

### 3.1. Wprowadzenie

Dane, informacja, wiedza i mądrość są współzależnymi, ale odrębnymi elementami w ustalonej hierarchii procesów poznawczych<sup>1</sup>.

Przywołana myśl Williama N. Dunna oddaje istotę tego, co w tym rozdziale piszący stara się przekazać na temat posplatanych ze sobą trybów polityczno-publicznej (*policy*) argumentacji w dyskursach lokalnych, analizowanych przy okazji realizacji projektu badawczego. Cytat zawiera sugestię, której rozwinięcie stanowi samozwrotność (autopojetyczność) procesów poznawczych w ogóle, a w szczególności – samozwrotność procesów poznawczych kształtowanych w relacjach polityczno-publicznych. Im właśnie poświęcono ten rozdział, skupiając się głównie na problematyce partycypacji, dialogu, deliberacji oraz ich ograniczeniach.

---

<sup>1</sup> W.N. Dunn, *Public Policy Analysis. An Introduction*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey 1994, s. 92 [tłum. własne].

Zasadne jest rozpoczęcie od wstępnego, nie odkrywczego, ale istotnego tutaj stwierdzenia, że **użyteczność języka kształtowana jest przez spłot elementów denotatywnych i konotatywnych.**

**Denotacja odnosi się do dosłownego znaczenia samych słów oraz budowanych z nich struktur językowych.** Struktury denotatywne, choć formalnie precyzyjne w znaczeniach, nierzadko miewają „pusty”, niejednoznaczny wydźwięk (jak w prozaicznym przypadku słowa „zamek” podanego bez konotacji). Najpewniej z tego też powodu cech typowych dla dobrych liderów znajdziemy relatywnie mniej u najbardziej gorliwych przedstawicieli tych zawodów, w których prym wiedzie denotacja wypowiedzi, jak to bywa w przypadkach niektórych, powiedzmy bardziej „kostycznych” prawników czy agentów ubezpieczeniowych. Oczywiście nie wszyscy przedstawiciele wskazanych tu w przenośni profesji będą przesadnie denotatywni w swych wypowiedziach. Stanowią oni wręcz mniejszość, do tego mniejszość mniej zawodowo skuteczną (co, niestety, nie oznacza, że nieodnoszącą formalnych i finansowych sukcesów). Denotacja podawana w nadmiarze działa demobilizująco, wręcz usypiająco na odbiorców (co także może być zabiegiem celowym). Denotatywna precyzja zabija połot wypowiedzi, którego dodaje z kolei biegłość w posługiwaniu się formułami konotatywnymi. To one nadają wypowiedziom emocjonalny wydźwięk i przydają im kolorytu oraz smaku, bardziej sugestywnie wskazując na negatywne i pozytywne skojarzenia odnoszące się do znaczeń, a więc konotacji. Denotacje są kluczowe w określaniu, tj. definiowaniu składników obiektu, zjawiska, problemu etc., ale nie mogą się obejść bez konotacji – już z tego najbardziej prozaicznego powodu, jakim jest wieloznaczność szeregu słów, którą może usuwać jedynie wskazująca na kontekst konotacja, np. podana formie przymiotnikowej, jak w sformułowaniu „zamek błyskawiczny”.

**Konotacje sadowią wypowiedzi w kontekstach znaczeniowych, z których istotna część (zwłaszcza w polityce) ma wydźwięk emocjonalny.** Z tego powodu konotacje stanowią prawdziwy wehikuł mobilizacji – bez nich nie istnieje partycypacja i nie istnieje deliberacyjny dialog. Wiele zależy zarazem od jakości konotacji – im są one bogatsze oraz im więcej w nich zabarwień zachęcających do podejmowania działań wymagających ponoszenia indywidualnych wkładów w zbiorowe wysiłki, tym prawdziwsza staje się partycypacja i tym bardziej obywatelski może być dialog. Analogicznie, gdy konotacyjne konteksty „tego, co obywatelskie” są w danej kulturze, języku uboższe, tym

mniej można wykrzesać działań *in corpore*, którym istniejące konotacje dają o wiele mniej „paliwa” niż działaniom zorientowanym na partykularną wymianę i indywidualne korzyści (jak np. w przypadkach patronażu i klientelizmu).

**Praktyczne tryby argumentacji politycznej nie mogą, rzecz jasna, abstrahować od semiotyki, rozumianej jako rama dla analizy znaczeń znaków i symboli w komunikacji.** Charakterystyczne dla danej kultury politycznej funkcje semiotyczne przesądzają o kształtowaniu takich relacji pomiędzy elementami interesujących nas tu wypowiedzi, które rzeczywiste stany rzeczy podają w określających je i pospaltanych ze sobą (w sposób nie do końca jednoznaczny) ramach:

- formalno-logicznych (oddających „ściśle” znaczenie logiczne),
- językowo-logicznych (oddających syntaktyczne, tj. relacyjne znaczenie językowe wynikające ze wzajemnych interakcji tego, co jest ściśle logiczne – patrz powyżej, oraz tego, co jest uznawane za językowo logiczne w aktualnej lingwistycznej wykładni oraz potocznej praktyce danego języka, np. języka polskiego),
- językowo adekwatnych (oddających semantyczne znaczenie językowe),
- praktyczno- lub pragmatyczno-logicznych (oddających znaczenie zależne od kontekstów oraz od relacji pomiędzy znakami, symbolami a ich konkretnymi interpretatorami i odbiorcami).

Badanie wariantów, w których bywają ze sobą pospaltane wymienione ramy wypowiedzi, wydaje się obiecujące zwłaszcza tam, gdzie istotnym problemem jest nieadekwatność tych sądów wartościujących, które klasyfikują określone stany rzeczy jako mniej lub bardziej pożądane. Tego rodzaju sądy, jakkolwiek nierzadko niespójne i znaczeniowo „postawione na głowie”, bywają zarazem wpływowe, a jednocześnie bardzo niebezpieczne, ponieważ część z nich może odsądzać od czci i wiary interlokutorów, zwolenników odmiennej opcji politycznej czy jakkolwiek, prawdziwą lub wymyśloną odmiennosc, mniejszość, opozycję.

**Z powyższego powodu za najbardziej interesujące uznaje się analizowanie konotacji praktyczno-logicznych, tj. podążające ścieżkami logiki praktycznej, przyświecającej dobrze znanemu w polityce pragmatycznemu typowi rozumowania, a zanim: argumentowania, rozstrzygania oraz działania, które nie zawsze (a niekiedy wręcz rzadko) pokrywają się z zasadami logiki formalnej oraz znanego jej rachunku zdań.**

W demokratycznym wariantcie prowadzenia spraw publicznych pożądana jest partycypacja – najlepiej partycypacja aktywna, odpowiedzialna oraz nastawiona



na dialog – tj. włączająca (*inclusive*) partycypacja obywatelska, nawiązująca do idei obywatelskości i społeczeństwa obywatelskiego. Problem jednak w tym, że choć są to idee formalnie w demokracji celebrowane i w związku z tym lokowane w wielu wypowiedziach jako domyślny klucz do ich zrozumienia, to w istocie jest to klucz, który nie otwiera całego szeregu niejasnych notacji obecnych w dyskursach politycznych. W wymiarach makro i mikro niejasności te nagminnie pojawiają się w społecznościach oraz systemach politycznych, co jest widoczne nie tylko w warunkach potransformacyjnych, jak w Polsce, ale także we współczesnych realiach tzw. skonsolidowanych demokracji.

W rozdziale 5 przybliżone zostaną lokalne konteksty towarzyszące budżetowaniu obywatelskiemu w Polsce, które znajdują odzwierciedlenie w treściach wybranych fragmentów wywiadów. Nie będzie to regularna analiza dyskursu – ze względu na rozległość tego zagadnienia, dlatego zespół zdecydował się pozostać przy zaprezentowaniu tych wypowiedzi, które oddają koloryt lokalnych dyskursów towarzyszących budżetowaniu obywatelskiemu w Polsce. Natomiast w dalszej części niniejszego rozdziału przedstawiona zostanie rama analityczna w postaci schematu trybów argumentacji politycznej, za pomocą której uważny czytelnik będzie mógł lepiej uchwycić wydźwięk wspomnianych kontekstów typowych dla lokalnych dyskursów.

### 3.2. Semantyka dyskursów (lokalnych) i pragmatyka jako główny sterownik dyskursu politycznego

Zasadniczo można mówić o politycznej semantyce obywatelskiego i wspólnotowego porozumienia oraz semantyce indywidualnych korzyści i zbiorowych nieporozumień.

Mogłoby się wydawać, że w powyższym sformułowaniu górę biorą metaforyczne uogólnienia. Jest to jednak tylko pozór, którego tutaj nie będzie się poddawać regularnej dekonstrukcji, ponieważ zabrałaby ona zbyt wiele miejsca, a jej elementy zawarto w jednym ze współautorskich opracowań zespołu<sup>2</sup>. Autor poprzestanie na odwołaniu się do niej, przywołując konkludujące

---

<sup>2</sup> J. Sroka, B. Pawlica, W. Ufel, *Pozorność i abstrahowanie...*, dz. cyt.

stwierdzenie, że jednym z najistotniejszych mechanizmów przewagi semantyki indywidualnych korzyści i zbiorowych nieporozumień nad semantyką obywatelskiego i wspólnotowego porozumienia jest nadmierna wybujałość relacji patronacko-klientelistycznych przy jednoczesnym osłabieniu mechanizmu equilibrium, którego istotę najlepiej oddaje model równowagi Johna Forbesa Nasha<sup>3</sup>. Podejście to jest wykorzystywane również w niniejszym opracowaniu. Zebrane wywiady są w rozdziale 5 podane w związku z poszukiwaniami lokalnych kontekstów, w których (w sposób przemieszany) odbijają się składniki modelowej propozycji trybów argumentacji. Pole semantyczne (czyli znaczeniowe) wypowiedzi w ramach konkretnie uwarunkowywanych dyskursów lokalnych jest tu jednak poszukiwane bez budowania siatki znaczeń, znanej z klasycznych badań pola semantycznego<sup>4</sup>, ponieważ zdaniem autorów redukowałoby to możliwości interpretacji bliższej tym polom interakcji, które są bardziej interesujące w badaniach o orientacji politologicznej.

Jak już sygnalizowano, przyjęte podejście stanowi własną propozycję autorską, inspirowaną modelowym ujęciem Dunna. Propozycja ta, jak również jej autorska modyfikacja, odbiegają od wariantów stosowanych w analizach dyskursu<sup>5</sup> na tyle, że w trybie roboczym zgłaszaną tu ofertę modelową można uznać za autonomiczną; w trybie roboczym, ponieważ ostatecznie to do czytelnika należy weryfikacja tego, na ile oryginalne i badawczo płodne okaże się zawarte tutaj podejście. Tropy obu głównych rodzajów semantyki polityczno-publicznej<sup>6</sup>

<sup>3</sup> J.F. Nash, *The Bargaining Problem*, „Econometrica” 1950, t. 18, nr 2, s. 155–162.

<sup>4</sup> Zob. np.: C. Goddard, A.C. Schalley, *Semantic Analysis*, [w:] *Handbook of Natural Language Processing*, red. N. Indurkha, F.J. Damerau, CRC Press, Boca Raton 2010, s. 94–120; M. Dudkiewicz, *Zastosowanie analizy pola semantycznego i analizy gloss dla zaprezentowania sposobu postrzegania świata społecznego*, „Przegląd Socjologii Jakościowej” 2006, t. 2, nr 1, s. 33–52; Z. Greń, *Walencja a kolokacja*, [w:] *Języki słowiańskie dziś: w kręgu kategorii, struktur i procesów*, red. J.L. Banasiak, A. Kikiewicz, J. Mazurkiewicz-Sułkowska, Instytut Sławiastyki PAN, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Warszawa–Łódź 2021, s. 121–137.

<sup>5</sup> Por. np. A. Grzymała-Kazłowska, *Socjologicznie zorientowana analiza dyskursu na tle współczesnych badań nad dyskursem*, „Kultura i Społeczeństwo” 2004, t. 48, nr 1; J. Gajda, *Analiza dyskursu i jej zastosowanie w badaniach politologicznych*, [w:] *Przeszłość – teraźniejszość – przyszłość. Problemy badawcze młodych politologów*, red. D. Miklucka-Wójtowicz, Libron, Kraków 2010.

<sup>6</sup> Tj. semantyki obywatelskiego i wspólnotowego porozumienia oraz semantyki indywidualnych korzyści i zbiorowych nieporozumień.

czytelnik będzie mógł zidentyfikować w przytoczonych w rozdziale 5 fragmentach wywiadów, których treści przybliżają wydźwięk lokalnych kontekstów budżetowania obywatelskiego w dwunastu miastach. Zanim jednak dotrzemy do samych trybów argumentacji, warto dodać kilka wątków pozycjonujących tę propozycję, m.in. odnoszących się do **semiotyki, semantyki, syntaktyki**, a także do szczególnie miejsca **pragmatyki**, która w argumentowaniu politycznym stanowi główny „sterownik” i na nią też zorientowana jest niniejsza interpretacja.

Semiotyka, a konkretniej **funkcje semiotyczne przesądzają o kształcie relacji sformułowań językowych** zdolnych do tworzenia kognitywnych reprezentacji stanów rzeczy. Do tych kognitywnych reprezentacji stanów rzeczy, za sprawą funkcji semiotycznych, odnoszą się konkretne wypowiedzi, a zachodzi to w możliwie bezpośredniej (tj. praktycznej) relacji do rzeczywistości pozajęzykowej (kulturowej, społecznej, politycznej). Wspomniana relacja do rzeczywistości stanowi z kolei jądro **semantycznej funkcji** wyrażen językowych. Składają się na nią: konotowanie, oznaczanie, denotowanie – odpowiednio stosowane przez wypowiadającego ukierunkowują na określony cel, do którego ma zbliżyć dane wyrażenie. Ta właśnie celowa orientacja stanowi o **funkcji pragmatycznej**, na którą składają się: wyrażanie, a dokładniej dawanie (czemuś, a niekiedy także komuś) wyrazu, komunikowanie (w sensie docierania z komunikatem do odbiorcy), rozumienie (podzielanie istoty sensu), uznawanie (akceptowanie). Wypowiedź, aby była w tym ujęciu skuteczna, musi także „rozsądnie” (tj. w sposób pragmatycznie stylizowany, ale językowo adekwatny) odwoływać się do znaczeń innych, paralelnych oraz powiązanych wyrażen językowych – jest to jej **funkcja syntaktyczna**, wyrażająca się w spójnym oddawaniu relacji wynikania, a także oznaczaniu tych relacji, w których wyrażane są wartości stałe i zmienne, wraz z ich wzajemnymi uwarunkowaniami notacyjnymi.

Jak wspomniano, kluczowa w lokalnych dyskursach polityczno-publicznych jest funkcja pragmatyczna (czy praktyczna – co uznaje się tu za równoważnik). **Funkcja pragmatyczna jest kreatywną siłą dyskursu praktycznego, rozumianego jako** forma wymiany argumentów, w ramach której tematem stają się roszczenia do słuszności normatywnej<sup>7</sup>. Przy czym *słuszność normatywna*, podobnie jak wiele innych sformułowań Jürgena Habermasa, tylko pozornie

<sup>7</sup> J. Habermas, *Teoria działania komunikacyjnego. Tom I. Racjonalność...*, dz. cyt., s. 48.

sugeruje restrykcyjność – owszem, nie wyklucza ona presji, ale nie presja, lecz dyskurs stanowi w niej siłę mającą moc ustanawiania *konsensu opartego na uzasadnieniu*. Stwierdzenie to wprawdzie odsuwa na dalszy plan samą restrykcyjność, ale nie uwalnia od innych pytań, ponieważ uzasadnienie z odwołaniem do słuszności normatywnej, choć generalnie występuje, to nieczęsto bywa w polityce możliwe, z uwagi na fakt, że w polityce nierzadko trudno o tzw. *konsens podstawowy*, oznaczający społeczną zgodność w odniesieniu do kwestii, które wartościowane są w sposób jednoznaczny. Częściej od konsensu podstawowego występował będzie zastępy w obowiązujących normach prawa *konsens proceduralny*, sam w sobie stanowiący efekt wcześniejszego konfrontowania i ustalania wartości – czy to w dyskusji, czy przy użyciu siły – i do tego wartości zarówno nowych, tj. dopiero wzrastających, jak i aktualnych – akceptowanych, a także wartości już mniej lub bardziej przebrzmiałych, ale wciąż oddziałujących albo powracających. W demokracjach wspomniane konfrontowanie i ustalanie wartości z zasady dokonuje się w sposób pokojowy i przede wszystkim przez dyskusję, która sama w sobie stanowi jedną z rdzennych idei bardzo tu przydatnego pojęcia konsensu politycznego. W praktyce demokratycznej jest to najogólniej konsens wyrażający się w przeważającej w danej populacji zgodzie co do tego, że różnienie się poglądami jest naturalne i dobre, zaś sama demokratyczna polityka polega na *rządzeniu przez dyskusję*<sup>8</sup>. W tym sensie konsens polityczny jest najważniejszy, a jednocześnie nie wyklucza on niezgody oraz nie uniemożliwia pozostawania w opozycji – wobec ludzi, ich postaw, opinii, projektów, konkretnych praktyk, rozwiązań formalnych i organizacyjnych czy rozstrzygnięć decyzyjnych. Generalnie jednak w rozumianym w ten sposób konsensie panuje zgoda co do zrębów politycznego porządku instytucjonalnego, do których to zrębów należy m.in. akceptacja wyników wolnego głosowania, czy akceptacja (służącego perswazji) dyskursywnego argumentowania, jako składników rozstrzygania sporów i poszukiwania rozwiązań w sprawach publicznych.

Doprecyzowująca będzie w tym kontekście jedna z celnych uwag Giandomenica Majonego, że:

---

<sup>8</sup> Por. G. Sartori, *Teoria demokracji*, tłum. P. Amsterdamski i D. Grinberg, PWN, Warszawa 1994, s. 120–122.

argumentacja różni się od formalnego dowiedzenia prawdziwości pod trzema istotnymi względami. Po pierwsze, dowiedzenie jest możliwe jedynie w ramach sformalizowanego systemu aksjomatów i zasad wnioskowania. Argumentacja nie wychodzi od aksjomatów, lecz od opinii, wartości lub spornych punktów widzenia; wykorzystuje wnioskowanie logiczne, ale nie kończy się na dedukcyjnych systemach formalnych twierzeń. Po drugie, dowiedzenie słuszności ma na celu przekonanie osób, które posiadają wymaganą wiedzę specjalistyczną, podczas gdy argumentacja zawsze skierowana jest do konkretnych odbiorców i stara się uzyskać lub zwiększyć poparcie dla tez, które są przedstawione do ich aprobaty. Wreszcie, argumentacja nie służy uzyskaniu czysto intelektualnej zgody, lecz pobudzeniu do działania lub przynajmniej wywołaniu gotowości działania w odpowiednim momencie. [...] Analiza polityki ma mniej wspólnego z dowodami i obliczeniami, a więcej z procesem argumentacji [...]. Ograniczając rolę rozumu do znajdowania odpowiednich środków osiągnięcia danych celów, instrumentalna racjonalność spycha wartości, kryteria, poglądy i opinie do sfery irracjonalności lub czystej subiektywności. [...] To zawężenie dyskursu jest sprzeczne z naturą systemu rządzenia przez dyskusję. Aby znacząco wpływać na debatę publiczną, *jej uczestnicy* [J.S.] muszą otworzyć się na szerszy wachlarz argumentów, niż to dopuszcza metodologia decyzyzmu<sup>9</sup>.

Zatem to w związku z pragmatyczną funkcją dyskursu politycznego można powiedzieć, że *racjonalną nazywamy osobę, która swe działania może uprawomocnić przez odwołanie się w argumentacji [J.S.] do istniejących kontekstów normatywnych, których to kontekstów może być zarazem wiele*<sup>10</sup>. – **Tego też powinno się dalej poszukiwać w zebranych wywiadach – tzn. tych treści, które: (1) dotyczą partycypacji (w tym uczestnictwa w głosowaniach, konsultacjach, dialogu, deliberacji, współdecydowaniu); treści, w których**

<sup>9</sup> G. Majone, *Dowody, argumenty i perswazja w procesie politycznym*, tłum. D. Sielski, Scholar, Warszawa 2004, s. 68; por.: J. Sroka, B. Pawlica, W. Ufel, *Pozorność i abstrahowanie...*, dz. cyt., s. 91, 92.

<sup>10</sup> J. Habermas, *Teoria działania komunikacyjnego. Tom I. Racjonalność...*, dz. cyt.

(2) znajdują się sformułowania normatywizujące; treści (3) zawierających elementy argumentacji i perswazji.

Idąc obranym tropem i badając już konkretne wypowiedzi, należy starać się udzielić odpowiedzi na pytanie, czy w konkretnych analizowanych przypadkach można w ogóle stwierdzić istnienie lokalnych (formalnych i nieformalnych) kontekstów normatywnych adekwatnych do partycypacji w budżetowaniu, a jeśli tak, to do jakiego stopnia są one skonkretyzowane i na ile można mówić o ich trwałości.

We wstępnej realizacji zarysowanego zadania pomoże dyskusja z proponowanymi przez Dunna modelowymi trybami argumentacji politycznej, a jej rezultat powinien z kolei pomóc czytelnikowi w interpretacji kontekstualnego wydzwiku wybranych fragmentów wypowiedzi z zebranych w trakcie realizacji badań wywiadów (zob. rozdz. 5).

### 3.3. Praktyczne tryby argumentacji politycznej a możliwości zmiany schematów komunikowania i współdecydowania w polityce publicznej

Tryby przeprowadzania argumentacji w polityce pozwalają przekształcić istotne informacje w rekomendację<sup>11</sup>.

Wspomniana w tym cytacie rekomendacja będzie tu rozumiana jako taki rodzaj klasyfikacji, który jest instytucjonalnie przydatny. Ma to zaś miejsce wtedy, gdy klasyfikacja jest rekurencyjna w stosunku do panującego układu instytucjonalnego – tzn. odnosi się do niego w sposób samozwrotny w tym sensie, że logika zorientowanego na praktykę minisystemu wnioskowania, jaki sama w sobie stanowi rekomendacja, jest zgodna ze zorientowaną funkcjonalnie mikro-, mezo- i/lub makrosystemową logiką instytucjonalną.

Wspomniana systemowa logika instytucjonalna nie wymaga specjalnego dekodowania (oczywiście w zależności od poziomu konceptualizacji oraz

---

<sup>11</sup> W.N. Dunn, dz. cyt., s. 89.

struktury „dowodzenia”, tj. argumentacji i perswazji) samej rekomendacji. W wielu (stanowiących konkluzję argumentacji) potocznych rekomendacjach wystarczy perswazyjne uwypuklenie kluczowych treści w sposób zbieżny z klasyfikującymi etykietami, które to etykiety stanowią jeden z „produktów” instytucji kulturowych, a w dalszej kolejności instytucji formalnych. W życiu codziennym nie tylko niejednokrotnie, ale wręcz zazwyczaj jest tak, że to właśnie przyjmując treści nawiązujących do wyobrażeń zbiorowych etykiet, ulegamy instytucjonalnym naciskom klasyfikacyjnym panujących (w sferze *govern-mentality*) instytucji politycznych. Niemal automatycznie odtwarzamy w praktyce to, co instytucjonalnie narzucone w postaci wartościujących etykiet, a co błędnie uważamy za efekt autonomicznego namysłu i przytomnego aktu woli. Rozumiane w ten sposób nasze prywatne klasyfikacje, sądy wartościujące czy tryby argumentacji nie są jednak wyłącznie czymś w rodzaju recytacji kanonicznych zasad przez podlegających im niewolników. Nasze prywatne klasyfikacje są – a raczej mogą być – autonomiczne, jednak zgodnie z tym zakresem, w jakim możemy i/lub staramy się wychodzić poza codzienne wysiłki zmierzające do dopasowywania się do obowiązujących etykiet w nadziei na spokój, ulgę czy nagrodę (korzyść). Wszystkich etykiet odrzucić się nie da i – jeśli nie prezentuje się postawy straceńczej – nie ma po co ich odrzucać. Znakomita ich większość służy przetrwaniu, zdrowiu i wygodzie jednostek oraz wspólnot, ale są też takie, których czas już minął i obiektywnie stały się nieadekwatne, a mimo to wciąż silnie oddziałują, przyćmiewając obiektywizm i spowalniając nadążanie jednostek oraz wspólnot za bieżącymi kontekstami oraz nowymi uwarunkowaniami.

Dlatego też za Ianem Hackingiem można powiedzieć, że instytucje nie tylko kreują świat znaczeń, ale kreują także nas samych – i w tym sensie instytucje „wymyślają ludzi”<sup>12</sup>. Instytucje, choć same rzecz jasne nie myślą, „wymyślają” także obywateli, którymi stają się ludzie kształtowani instytucjonalnie wedle wzorców narzucanych przez podzielane kolektywnie (tj. zinstytucjonalizowane) etykiety. Instytucje są przy tym lokalne, tzn. zawsze zanurzone są w specyficznym, szerszym bądź węższym, ale konkretnym – miejscowym imaginariu społecznym, które stanowi konstytutywny element uwarunkowanej kulturowo

---

<sup>12</sup> Zob. I. Hacking, dz. cyt.

i profilowanej instytucjonalnie zbiorowej tożsamości. Instytucjonalne etykiety są zróżnicowane i w związku z tym zróżnicowane są także sposoby transformacji informacji oraz argumentów w perswadowane zalecenia.

Odwoływanie się do ustalonych etykiet z jednej strony (co bywa chwalebne) upraszcza komunikaty, ale z drugiej słyca przekaz, czyniąc to w niekiedy nadmiernym zakresie – choć jednocześnie ocena nadmierności zakresu jest w takim przypadku względna i zwykle dyktowana przesłankami ideologicznymi. Faktem jest natomiast to, że zarówno etykiety systemowe (ideologiczne, instytucjonalne, sytuacyjne), jak i personalne *wyrażanie samych siebie* (poprzez samoetykietowanie swych tożsamości) konstytuuje system, a czyni to poprzez „zamrażanie”, zamykanie, ograniczanie płynnego ze swej natury „świata życia” w ramach formuł schematycznych. **W ten pokrótce tutaj charakteryzowany sposób kulturowo konstytuowany jest konkretny podmiot<sup>13</sup>:**

- **po pierwsze, podmiot jest konstruowany w odniesieniu do wzorca** rozumianego jako swoista sztanca – kategoria kulturowo-instytucjonalno-systemowa, obowiązujący schemat (albo awatar czy kod serii). Pierwszą funkcję porządkującą odgrywa w tym znaczeniu zbiorowy (kulturowo instytucjonalny) kwantyfikator generalny. W ujęciu metaforycznym można go przyrównać do konstytucyjnej preambuły, którą następnie uściślają poszczególne i konkretne „minikonstytucje” podmiotów partykularnych. O gradacyjnym ułożeniu rozumianego w ten sposób „porządku konstytucyjnego” przesądzają rzędy podmiotowo określonych, partykularnych cech oraz jakości, jakie systemowa kwantyfikacja nadaje schematowi generalnemu, nazwanemu tu pomocniczo „konstytucyjną preambułą”;
- **po drugie, podmiot konstruowany jest jako partykuła**, tj. konkretny jednostkowy przypadek, osobnik czy osadzony w systemowej pozycji aktor (indywidualny, zbiorowy, instytucjonalny), dla którego roli (pod dyktando kwantyfikacji generalnej) konkretny skrypt „nadpisują” już szczegółowe porządki podmiotowe. Szczegółowe porządki podmiotowe tworzą z kolei takie swoiste konstytucje podmiotów, które osadzają konkretne podmioty, osoby czy aktorów w ich kwantyfikacjach partykularnych. W ramach tych kwantyfikacji partykularnych nazwy, personalia, tytuły, funkcje, możliwości etc.

<sup>13</sup> Więcej nt. konstytucji podmiotów por.: M. Foucault, *Hermeneutyka podmiotu*, tłum. M. Herer, PWN, Warszawa 2013.



kojarzone są z przypisywaną im, na podstawie usystematyzowanych cech, pozycją systemową aktorów, do których kwantyfikacje partykularne się odnoszą.

Etykiety konstytuują dostępną zdecydowanej większości ludzi rzeczywistość społeczno-polityczną. Symbolicznie stabilizują zmienność życia, systemowo „zamrażając” ją w konstytuujących klasyfikacjach, stereotypach i obowiązujących standardach, także w standardach obowiązujących w warstwie poznawczej (a więc w warstwie dla użytkowników i odbiorców konotatywnie „wizytówkowej”). A czynią to przez pryzmat kulturowo zakotwiczonych schematów postrzegania, oceniania, rozstrzygania, działania. Schematy te funkcjonują w sposób podobny do soczewek, w których jedne składowe obrazy świata społecznego będą aż nadto widoczne, inne mniej lub ledwie dostrzegalne, a niektóre zostaną przez obowiązujące etykiety wręcz wymazane, staną się praktycznie niewidoczne.

Etykiety nie są więc sprawą względną i choć niewykluczona jest możliwość mniej lub bardziej zaawansowanego negocjowania z systemem tożsamości partykularnej – jej profilowania w ramach danej społeczności i danego porządku kulturowo-instytucjonalnego – to od systemowo określonej tożsamości ostatecznie uciec się nie da. Nie da się abstrahować od niej do tego stopnia, że nie jest możliwa ucieczka od związanej z nią stylizacji myślenia, ‘dawania wiary’, argumentowania i perswadowania, które to ‘moce’ są używane w polityce w sposób czynny i bierny przez wszystkich uczestników, zarówno tych uprzywilejowanych, jak i podległych i wykorzystywanych<sup>14</sup>.

Kategoryzowanie izoluje, wyłącza i/lub pomija te możliwości, które na etapie powstawania określonych etykiet były: albo zaprzeczane i wypierane, albo niekoniecznie uwzględniane, ponieważ istniały na obrzeżach systemu (np. w kontrkulturze) – lub też w ogóle nie były brane pod uwagę, ponieważ kulturowo po prostu nie istniały albo były zepchnięte na kulturowy margines (jak np. tzw. niebinarne orientacje płciowe). Warto zwrócić uwagę na wspomniany taki wariant powstawania etykiet, w którym motorem kreacji jest zaprzeczanie i wypieranie wcześniejszych kategorii etykietowania. Przykładów na to jest wiele, a podobne przeobrażenia zachodzą stale. I choć można je sobie uzmysłowić, zwłaszcza żyjąc nieco dłużej, to zwykle do tego stopnia giną one w gąszczu codzienności, że nierzadko się o nich

---

<sup>14</sup> Por.: L. Rosen, *Bargaining for Reality: The Construction of Social Relations in a Muslim Community*, University of Chicago Press, Chicago 1984; M. Douglas, *Jak myśłą instytucje*, tłum. O. Siara, PWN, Warszawa 2001, s. 116–126.

zapomina. Ta jednostkowa amnezja ma swój wymiar grupowy i jest jednym z dowodów na siłę nowych etykiet wyrastających w miejsce wcześniejszych. Wspomniana amnezja stanowi składową fenomenu przesuwającego się punktu odniesienia (*shifting baseline*)<sup>15</sup>. Istotę tego fenomenu dobrze oddaje znane bodaj wszystkim ludziom, przerażające się przekonanie uczucie, że istotne zmiany właściwie nie zachodzą, gdy tymczasem w rzeczywistości one następują, ale etapowo, w drobniejszych ogniwach oraz w wielu pasmach życia jednostkowego i społecznego.

**Konkluzje z powyższego są co najmniej dwie. Konkluzja pierwsza, w wersji ideologicznej podawana nierzadko jako ersatz „jutrzemki wolności”, sprowadza się do stwierdzenia, że obalanie przyczyniających się do etykietowania kategorii kulturowych jest możliwe. Konkluzja druga (w ideologii zwiastująca narodziny tzw. nowego człowieka i lepszego świata) w ujęciu funkcjonalno-systemowym oznacza zainstalowanie nowego obiegu złożonego z funkcji zwrotnych – co sprawia, że zmianom ulegają same sterowniki systemu i sam system ewoluuje, przybierając (szybciej lub z wolna) nowe oblicze. Nowe oblicze systemowe bywa różne i może nie brakować w nim rysów groźnych (nieprzyjaznych dla jednych a miłych innym, np. przeciwnikom demokracji). Pamiętając o tym i przywołując przeszłe stany rzeczy (choć z pamięcią historyczną bywa różnie, zarówno w skali mikro, jak i *sensu largo*), warto poszukiwać tropów takich możliwości przeobrażeń, które w swych mechanizmach oraz skutkach przynajmniej osłabiają polaryzację afektywną i ideologiczną, a w wariacie optymalnym są w stanie rozwijać środowiska społeczne, w których (pomimo różnic) łatwiej o deliberacyjną partycypację. Ta z kolei bez empatii obyć się nie może, a o empatię, zwłaszcza w trudnych czasach, bywa niełatwo, ale też (wyłączywszy wyraźne przypadki psycho- i socjopatii) empatia nigdy nie jest ludziom zupełnie niedostępna, nawet w szczególnie nieprzychylnych okolicznościach. Są także sposoby, aby empatię odbudowywać, ale też ją niszczyć. Przyjmując to za pewnik (także za ustaleniami psychologii i psychiatrii, których tutaj nie będzie się przywoływać<sup>16</sup>), warto poszukiwać możliwości**

<sup>15</sup> Zob. M. Soga, K.J. Gaston, dz. cyt.; J. Sroka, B. Pawlica, W. Ufel, *Ewolucja budżetu obywatelskiego...*, dz. cyt., s. 8, 53, 301, 303; J. Sroka, B. Pawlica, W. Ufel, *Evolution of the Civic Budget...*, dz. cyt., s. 6, 8, 49, 222, 226; J. Sroka, B. Pawlica, W. Ufel, *Pozorność i abstrahowanie...*, dz. cyt., s. 109, 110.

<sup>16</sup> Więcej na ten temat zob. np.: S. Baron-Cohen, *Teoria zła. O empatii i genezie okrucieństwa*, tłum. A. Nowak, Smak Słowa, Sopot 2015.

budowania empatii w skali, która mogłaby dawać zaczyn dla dialogowych form rozstrzygnięcia spraw publicznych. Wiele, jeśli nie większość takich możliwości tkwi w odpowiednich trybach argumentacji politycznej, splatających zawiłości i tautologie „rachunków zdań” logiki praktycznej, którą tutaj utożsamia się z racjonalnością pragmatyczną.

Cechująca dyskurs polityczny racjonalność pragmatyczna w sposób naturalny odwołuje się do etykiet i z tego też powodu od nich wypadało zacząć, by w tym momencie móc już wskazać na osiem trybów dających się rozróżnić w praktycznej argumentacji politycznej. Tryby te będą przedstawione przez nawiązanie do wspomianej modelowej propozycji Dunna oraz dyskusję z tym ujęciem.

### 3.4. Klasyfikacja trybów argumentacji politycznej William N. Dunna – reinterpretacja, dyskusja i uzupełnienia<sup>17</sup>

Istnieje przynajmniej osiem sposobów (trybów) transformacji informacji w zalecenia (rozstrzygnięcia, decyzje). Są to tryby:

<sup>17</sup> Ponumerowane w punktach od I do VIII interpretacje ośmiu trybów argumentacji w polityce sformułowano na podstawie: W.N. Dunn, dz. cyt., s. 89–134. Ten inspirowany książką Dunna fragment zaczął powstawać wcześniej, aniżeli datowana jest niniejsza publikacja. Opracowanie trybów argumentacji rozpoczęło się od przedyskutowanego w innym projekcie tekstu pochodzącego z wprawdzie roboczego, ale trafnego, a przy tym w pozytywny sposób nie-dosłownego tłumaczenia autorstwa Pawła Poławskiego. W latach 2005–2008 zarys tego tekstu wzbogacił dyskusję zespołową, prowadzoną w związku z realizacją projektu badawczego pt. „Instytucje demokracji partycypacyjnej w polskim systemie politycznym” (MNiSW, N117 023 31/0985). Treść dotycząca trybów argumentacji nie została jednak wówczas dopracowana, a zespół nie znalazł dość determinacji i analizę tych wątków ostatecznie porzucono. W rezultacie na kontynuację i wnioski przyszło czekać aż do momentu, gdy można było temat podjąć ponownie, przy okazji realizacji aktualnego projektu, dzięki któremu powstała ta książka oraz wcześniejsze, cytowane już opracowania stanowiące efekt prac trojga autorów. W podanej tu wersji treść punktów I–VIII stanowi odrębny i wcześniej niepublikowany rezultat pracy własnej, inspirowanej wątkami analiz, które wcześniej, za ustaleniami Dunna, zapoczątkowano w składzie: Jan Dzierżgowski, Kazimierz W. Frieske, Ryszard Herbut, Paweł Poławski, Magdalena Twardowska, Dariusz Zalewski oraz Jacek Sroka (kier. projektu). Wnioski z tamtych badań zawiera m.in. monografia zbiorowa, zob.: J. Sroka (red.), *Wybrane instytucje demokracji partycypacyjnej w polskim systemie politycznym*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2008, ss. 209.

autorytatywny, statystyczny, klasyfikacyjny, intuicyjny, analityczny, eksplanacyjny, pragmatyczny, wartościujący. Te osiem trybów można rozróżnić ze względu na rodzaje argumentów, które służą do przełożenia informacji na rekomendację<sup>18</sup>.

Wszystkie wspomniane tryby argumentacji wykorzystywane są w polityce, gdzie zarazem na ogół dominuje argumentacja praktyczna – wyrastająca z logiki praktycznej, której upodobaniem są praktyczne sylogizmy. W rzeczywistości modelowo wyodrębnione tryby są ze sobą w sposób zwrotny posplatane, wzajemnie tworząc oraz warunkując swoje przesłanki i rezultaty w procesach politycznych, zaś głównym trybem, w pewnym sensie „paradygmatycznym”, jest tryb podany tu jako VII, tj. pragmatyczny tryb argumentacji politycznej, przede wszystkim dlatego, że odwoływanie się do logiki praktycznej ma potencjał mobilizujący, którego wyzwalanie stanowi jedną z podstawowych funkcji polityki.

**I. W trybie autorytatywnym rekomendacje związane są z argumentami opartymi na *autorytecie*.** Informacja przekształcana jest w rekomendację na podstawie założeń o przypisanych lub osiągniętych statusach właściwych tym, którzy są twórcami ważnych informacji, np. świadectwo ekspertów naukowych lub doświadczonych obserwatorów może zostać użyte jako część argumentacji pozwalająca na zaakceptowanie rekomendacji. Rozumowanie autorytatywne nie ogranicza się do rekomendacji diagnostycznych, ale może także przełożyć informację na twierdzenia normatywne lub roszczeniowe. W każdym przypadku rekomendacje opierają się na założeniach o przypisanym lub osiągniętym statusie twórców ważnych informacji. Ich autorytet ustalają społeczne definicje – *etykiety* (zob. podrozdz. 3.3), które mówią o tym, co w praktyce oznacza to, że ktoś (jednostka, grupa) lub coś (instytucja, organizacja) jest kwalifikowanym (autorytatywnym) źródłem informacji. Zależnie od społecznego kontekstu autorytet mogą stanowić królowie, przywódcy religijni, analitycy ekonomiczni etc. Autorytet mogą dawać także pełnione role i sprawowane funkcje, np. rola przywódcy, urząd prezydenta, zawód prawniczy, funkcja prezesa, profesja naukowca, nauczyciela, lekarza itd., ale także rola charyzmatycznego aktywisty kontrkulturowego czy znanego i niepokornego frontmana, czy takiegoż influencera.

---

<sup>18</sup> W.N. Dunn, dz. cyt., s. 97 [tłum. własne].

Przy czym skala oddziaływania autorytetu może być różna w zależności od kontekstu, który to kontekst, a z nim skala oddziaływań, także mogą ulegać zmianom, np. wynosząc lokalnego aktora do rangi autorytetu przywódczego, który oddziałuje w skali krajowej, a nawet międzynarodowej.

**II. W trybie statystycznym w rekomendacjach wykorzystuje się argumenty oparte na próbie.** Informacja przeradza się w rekomendację na podstawie założenia, że to, co jest prawdziwe wobec członków jakiejś próby (tj. zakodowanej statystycznie kategorii, która podlega etykietowaniu), jest także prawdziwe wobec populacji, której próba nie obejmuje. Na przykład losowe próby obejmujące nawet tylko kilka jednostek mogą być (w zależności od wielkości całej grupy, na której skupia się uwagę) uznawane za zadowalająco reprezentatywne wobec (często niemożliwej do zbadania) populacji, z jakiej je losowano. Próby nielosowe (np. celowe) także mogą być uważane za reprezentatywne wobec populacji. Politycznie istotna – *sprofilowana statystycznie* – informacja składa się z przypadków, okoliczności, osób, grup, organizacji lub społeczności, które uważa się za reprezentatywne wobec większej populacji, którą tworzą podobne elementy. Funkcją przesłanki jest tu potwierdzenie, że to, co jest prawdziwe dla składników próby, jest także prawdziwe dla pozostałych poza obserwacją (i często niemożliwych do obserwacji) składowych populacji. Budowana na tej podstawie rekomendacja określa, że próba jest odpowiednią lub satysfakcjonującą reprezentacją populacji. Przy czym argumentacja oparta na próbie nie zawsze jest „ściśle statystyczna” i może wynikać z luźniejszego oszacowania pewnych parametrów, czyli wskazania na mniej więcej uśrednione wartości występujące w populacji. Różne rodzaje prób nielosowych, nawet gdy nie pozwalają na „twarde” statystyczne estymacje, to jednak są użyteczne, jeżeli chodzi o sądy dotyczące populacji. Przykładowo w wypadku prób celowych, prób teoretycznych czy socjometrycznych – i im podobnych – można dzięki umiejętnej argumentacji wywoływać efekt kuli śnieżnej, która siłą statystycznej perswazji „porywa” ze sobą wszystkie odstające od niej przypadki. Nawet pojedyncze studia przypadków (przeprowadzane na próbie  $n = 1$ ) mogą być użyte do generalizowania, jeśli tylko odpowiednio skonstruowana teoria stanowi podstawę porównań wzorów obecnych w szerszej populacji ze wzorami przypadków objętych danym studium przypadku.

**III. W trybie klasyfikacyjnym (nieco spokrewnionym z płytszą argumentacją statystyczną) do sformułowania rekomendacji wykorzystuje się**

**argumenty oparte na członkostwie.** Informacja zmienia się w rekomendację na podstawie założenia, że to, co jest prawdziwe wobec klasy jednostek czy grup, których dotyczy określona informacja, jest również prawdziwe wobec jednostek lub grup, które są (lub uważa się, że są) członkami pewnej klasy podmiotów podanej w przesłankach takiej klasyfikującej wypowiedzi. Na przykład argument oparty na klasyfikacji może głosić, że jakaś osoba charakteryzuje się pewną cechą, skoro jest członkiem klasy czy kategorii osób, z których większość cechą taką najprawdopodobniej lub z pewnością posiada. Wywody zawierające elementy rasistowskie, seksistowskie, ksenofobiczne czy negatywnie przedstawiające określone formy światopoglądu/wiary/wyznania albo kategoryzująco wskazujące na konkurencję i/lub wroga często przyjmują formę argumentu klasyfikacyjnego. W tym trybie argumentacji informacja prowadzi do rekomendacji na podstawie przesłanki, która mówi, że to, co jest prawdziwe dla jakiejś klasy członków, do jakiej odnosi się informacja (osób, grup, organizacji, państw), jest także prawdą dla konkretnych osób – członków zbioru tej klasy, o którym ogólnie mówi przesłanka. Wiarygodność argumentacji opartej na klasyfikacji zależy w dużej mierze od tego, czy właściwości użyte do zdefiniowania klasy czy rangi są wewnętrznie spójne i koncepcyjnie wyczerpujące, o co wcale nie tak niełatwo. Przykładowo rozmaicie wyodrębniane klasy władzy politycznej – w postaci totalitarnych, autorytarnych, demokratycznych systemów politycznych – są zwykle znacznie mniej homogeniczne i spójne, niż można by wnosić na podstawie niektórych sztywnych, rangujących je klasyfikacji. To samo można powiedzieć o klasach działań politycznych (np. „prywatyzacja”), klasach organizacji (np. organizacje „publiczne”, „prywatne”, „non-profit”), klasach doktryn politycznych (np. „liberalizm”, „konserwatyzm”, „reakcja”) czy klasach ludzi (np. „klasa niższa”, „klasa średnia”, „klasa wyższa”). Wiele pozornie prostych klasyfikacji okazuje się bardziej złożonych, skomplikowanych – z mnożstwem istniejących wewnątrz (niekoniecznie spójnych) wymiarów, wyjątków czy też odstępstw od reguły.

**IV. W trybie intuicyjnym rekomendacje są formułowane na podstawie argumentów opartych na wewnętrznym przekonaniu.** Informacja prowadzi do rekomendacji na podstawie założeń o stanie umysłu tych, którzy dostarczają (albo zdają się dostarczać) istotnych informacji. Na przykład intuicja, osąd czy potoczna wiedza przypisywana politykom, czy szerzej – decydom, także może prowadzić do zaakceptowania formułowanych przez nich konkretnych

rekomendacji jako istotnej lub wręcz kluczowej części argumentacji uznanej za argumentację „najwłaściwszą”. W trybie tym politycznie istotna informacja może składać się z raportów dotyczących parametrów, danych, faktów czy opinii o tychże faktach, które wcale nie muszą być zgodne z wnioskami, jakie można by wywodzić z tych parametrów, gdyby zastosować rygor metody naukowej. W takich przypadkach funkcją przesłanki jest podkreślanie tego, że wewnętrzne stany psychiczne (poglądy, opinie, sposoby rozumienia, intuicje) twórców informacji czynią ich w szczególny sposób zdolnymi do formułowania rekomendacji, opinii czy rad. Rekomendacja intuicyjna może stanowić mniej lub bardziej wierne uogólnienie, streszczenie innej/innych argumentacji, może także po prostu powtarzać treść raportu, czy innej opinii wspieranej w danej rekomendacji – ale z dodatkowo podanym uzasadnieniem formułowanym w trybie intuicyjnym. Nie ma prawdopodobnie trudniejszej do uchwycenia koncepcji we współczesnej *policy analysis* niż właśnie ta, związana z rolą intuicji w procesach decyzyjnych. O ile wiele osób zajmujących się *policy analysis* podkreśla, że intuicja, związany z nią osąd własny i wewnętrzne przekonanie są nierzadko wbudowane w analizę problemów, o tyle problem z intuicyjną analizą – jeśli porównywać ją z innymi trybami – jest taki, że nie można z góry przewidzieć ani sposobów dojrzewania samych opinii, ani treści rekomendacji, których dostarcza intuicja i związana z nią – niedająca się „zaprogramować” – kreatywność<sup>19</sup>. Akt intuicyjnej kreacji idei, pomysłu czy rekomendacji dla decyzji politycznej nie może być zaplanowany naprzód i zarazem wygodniej go uchwycić i analizować nie na bieżąco, ale już po fakcie, tj. w retrospekcji – wtedy, gdy jaśniejsze staje się to, że stanowił on wyraz właśnie intuicji, a nie wynikał np. z jakiegoś „stanu klinicznego”. Znamienne jest przy tym także i to, że o zadziałaniu intuicji mawia się wtedy, gdy dana „historia dobrze się skończyła” – a więc sprawy potoczyły się pomyślnie, oczywiście pomyślnie z punktu widzenia wypowiadających opinię o intuicyjnym charakterze danej decyzji, którzy ją wspominają jako trafną, a zarazem intuicyjną. O decyzjach wiedzionych przeczuciem, które skończyły się źle, tj. porażką, mawia się już inaczej i dużo mniej pochlebnie, a często przypisuje się im konkretną łatkę,

<sup>19</sup> Więcej na ten temat, zob.: J. Sroka, *Intuicja w procesie decyzyjnym*, [w:] *Prawo i polityka w ochronie środowiska*, red. H. Lisicka, Biuro Doradztwa Ekologicznego, Wrocław 2006, s. 287–298.

np. poczytując je za wyraz szaleństwa. W trybie intuicyjnym najistotniejsze są zatem stany umysłu „producenta” informacji, jako środki prowadzące do rozwinięcia argumentu. Chociaż przesłanki w trybach intuicyjnym i autorytatywnym (pkt I) mówią nam coś o twórcach informacji, to argumentacja w trybie autorytatywnym odnosi się do powszechnie akceptowanej definicji tego, co jest ekspertyzą, a nie do stanów umysłu upoważnionych i zajmujących różne role społeczne osób. Intuicja, osąd i zrozumienie mogą pochodzić wprost z osobistych doświadczeń politycznych – jak wtedy, gdy podejmujący decyzje i analitycy, kierując się wspomnieniami, wyczuwają znaczenie kolejnych aktów świadomego wyboru, które wyznaczają odpowiednie etapy działań i zdają się mieć moc modyfikacji biegu spraw publicznych. Z kolei w trybie pragmatycznym (pkt VII) jeśli intuicja ma odegrać rolę w wyborze opcji, to musi ona być (albo stać się) publiczna w tym sensie, że intuicyjny wgląd musi być dostępny nie samemu jedynie analitykowi, a możliwość jego pośredniego doznania powinna leżeć w zasięgu możliwie szerokiego kręgu osób. Podobnie jak w przypadku powszechnej wiedzy intuicyjnej, jaka kieruje wyborami życia codziennego, w którym bez zagłębiania się w temat wiemy, że w określonych okolicznościach (np. podczas upalnego lata) należy unikać wyższych temperatur, a w innych (mroźną zimą) wręcz przeciwnie. Jest to zarazem przykład ułomny, bo odnoszący się do intuicji kształtowanej doświadczeniem, nie zaś jej „piękniejszej siostry”, jaką jest intuicja twórcza. Jednak już ta prosta analogia pozwala na uchwycenie istoty upubliczniania wglądów intuicyjnych, który to proces może towarzyszyć trybowi pragmatycznemu. Mając zarazem w pamięci korzenie zorganizowanej przemocy, do roli intuicji w trybie pragmatycznym powinniśmy zachowywać dystans, gdyż wielokrotnie w przeszłości to, co zakrawało na rozstrzygnięcia intuicyjnie proste, przynosiło straszne skutki i ostatecznie okazywało się inspirowane nie intuicją, lecz negatywną stereotypizacją, wyrazem lęków czy nienawiści. Intuicja może także dostarczać podstawowych założeń dla argumentów formułowanych w trybie analicentrycznym (pkt V), eksplanacyjnym (pkt VI) i wartościującym (pkt VIII), chociaż w tych przypadkach rzadziej się ten fakt dostrzega, a jeszcze rzadziej się go rozumie. Intuicyjna *policy analysis* bywa lekceważona, ale i bywa podziwiana. Najpewniejsze jest jednak to, że jest ona bardzo ulotna w konceptualizacji i nieczęsto jest możliwe naukowe jej wyłożenie. Jest zarazem potrzebna, ale nie jest tak bezpieczna jak artykuły pierwszej potrzeby. Dlatego jeśli się nie jest intuicji pewnym, a czasy są trudne, wówczas



lepiej ostrożniej do intuicji nawiązywać. Zarazem w trudnych czasach ludzie lgną do prawdziwych lub rzekomych „wizjonerów obdarzonych intuicją”. Nie ma jednak testu pozwalającego oddzielić rzeczywistych, intuicyjnych wizjonerów od populistów, szarlatanów czy osób doznających psychicznych stanów klinicznych, które biorą za intuicyjne wglądy w politykę publiczną.

V. W trybie analicentrycznym rekomendacje opierają się na argumentacji związanej z *metodą*. Przeobrażenie informacji w rekomendację dokonuje się na podstawie założeń dotyczących ważności metod czy zasad wykorzystanych przez analityków. Na przykład rekomendacja może zostać oparta na takiej argumentacji, która mówi, że analizujący problem użyli tzw. uniwersalnych zasad doboru, określonych przez matematykę, funkcjonalną analizę systemową czy ekonometrię. W trybie analicentrycznym rekomendacje są formułowane przede wszystkim w języku analitycznych zasad i metod, za pomocą których są tworzone. Sens dochodzenia do rekomendacji w trybie analicentrycznym oddaje występująca w wielu słownikach definicja samego terminu „analiza” – jako oznaczającego podział, rozbiór jakiejś całości na części składowe w celu zbadania każdej z nich osobna, a także relacji zachodzących pomiędzy nimi oraz implikacji, jakie relacje te niosą dla badanej całości. Konsekwentnie skonstruowane metody są zakotwiczone w zasadach logiki formalnej. Kiedy problem zostaje rozłożony, rozebrany na części składowe (np. te, które stanowią o korzyściach i kosztach), to części te dają podstawę do porównania i wyboru alternatywy optymalnej, tj. takiej, która w stosunku do poniesionych kosztów pozwoli osiągnąć największe korzyści. Pracując w trybie analicentrycznym, daje się wiarę temu, że użycie formalnie akceptowalnych sposobów dociekania pomoże w uregulowaniu działania politycznej instytucji oraz uprawdopodobnieniu jego kierunków i efektów – innymi słowy zawiera się temu, że analiza użyteczna to analiza stosowana. **Zakwestionować argument trybu analicentrycznego można na gruncie autorytatywnym (pkt I), intuicyjnym (pkt IV), pragmatycznym (pkt VII) lub etycznym (pkt VIII).** I tak na przykład źródłem nowych sposobów diagnozowania z kręgu metod analicentrycznych może być nowy kierunek badawczy – nowa szkoła badań. Co więcej, nowe aksjomaty analityczne, w tym także te pomijające zasadę przechodniości (tranzytywności), mogą zostać zaakceptowane na gruncie intuicji, a zasady stosowne do moralnych pryncypiów i norm etycznych można zamienić na inne, a najczęściej zastępuje je się orientacjami pragmatycznymi. **Kwestionowanie „zasad analicentrycznych”**

na gruncie pragmatycznym (pkt VII) może rozpoczynać się np. od twierdzenia, że „uniwersalne zasady wyboru” nie prowadzą koniecznie do lepszych decyzji w takim układzie politycznym, który charakteryzuje znaczna niekompletność dostępnych informacji, konflikt wartości czy wielość konkurencyjnych celów. Z kolei **trudniej zasady analicentryczne kwestionować na gruncie eksplanacyjnym (pkt VI)**, gdzie kategorią kluczową jest *przyczyna* (o czym dalej) – skoro oparty na metodzie, dobry argument analicentryczny musi pokazywać, że rezultaty użycia konkretnych kryteriów wyboru są lepsze od tych, które zostały wyłonione w innym trybie postępowania, i że zaobserwowana różnica wiąże się ze zmianą działania zaleconą według przyjętych zasad analitycznych. Jednocześnie aby wykazać, że pożądane rezultaty są konsekwencją użycia konkretnych zasad (np. zasady przechodniości), analityk nie musi udowadniać, że relacje między zasadami i rekomendacją są przyczynowe. W takich przypadkach częściej wchodzi w grę raczej argumenty pragmatyczne (pkt VII), tj. te, które oceniają rekomendacje w kategoriach ich możliwych do zaobserwowania konsekwencji *praktycznych*, i jednocześnie przez to, że są oczywiste, posiadają zdolność obalania rekomendacji tworzonych w trybie analicentrycznym. **Tryb analicentryczny jest związany z trybami autorytatywnym (pkt I) i intuicyjnym (pkt IV) w takim stopniu, w jakim autorytet i intuicja mogą stanowić źródło aprobowanych metod** – np. społeczności profesjonalne i naukowe tworzą i starają się podtrzymywać definicje celów, zakresu i metod *policy analysis*, a także innych dyscyplin stosowanych, czyniąc to zgodnie z obowiązującymi (dominującymi) w danym środowisku „stylami myślowymi”<sup>20</sup>. Intuicja także może posłużyć za źródło metody. Od czasu do czasu bywa tak w odniesieniu do śmielszych i nowatorskich metod analicentrycznych, a już regułą staje się intuicja badawcza w przypadku metod przełomowych, w których intuicja jest w zasadzie składnikiem integralnym oraz stanowi „mechanizm spustowy” dla samego faktu zaistnienia odkrycia. Naukowe rewolucje wynikają z uznanych przełomowych odkryć, a bez intuicji w nauce dokonywać ich niepodobna<sup>21</sup>. Zgodność z uznanymi metodami daje zatem niejako gwarancję uniknięcia

<sup>20</sup> Zob.: L. Fleck, *O niektórych swoistych...*, dz. cyt.

<sup>21</sup> Zob.: tamże; L. Fleck, *Powstanie i rozwój faktu naukowego*, tłum. M. Tuskiewicz, Wydawnictwo Lubelskie, Lublin 1986; T. Kuhn, *Struktura rewolucji naukowych*, tłum. H. Ostromecka, Aletheia, Warszawa 2001.

błędu, która *de facto* gwarancją nie jest – po prostu zwykle się w to wierzy, że wypracowane metodycznie decyzje będą bardziej racjonalne – zatem u podstaw wspomnianej pewności leży, wynikający z mentalności rządzącej (*governmentality*), akt społecznego zawierzenia. Społecznym zawierzeniem darzy się w szczególności tzw. profesje społecznego zaufania, w których kręgu funkcjonują rozmaici zawodowi analitycy. Tak więc racjonalny wybór wydaje się możliwy, jednak nie jest on tak powszechny, jak może podpowiadać wiara w racjonalne metody naukowe. **Wybór w pełni zasługujący na miano racjonalnego jest najbardziej prawdopodobny wtedy, gdy:** (1) analityk zna wszystkie konsekwencje działania (co zdarza się w mniej skomplikowanych sytuacjach, a najlepiej w mało złożonych systemach zamkniętych); (2) wskazywanie konsekwencji podlega żelaznej zasadzie przechodniości, a więc implikacje wywiedzione z mniej skomplikowanych uwarunkowań pasować będą także w szerszych całościach – na wzór matryoszek – większych, ale zorganizowanych wedle tego podobnego paradygmatu; (3) jeśli analityk byłby w stanie, w sposób formalnologiczny wybrać tę z alternatyw, która – wedle zasady minimum – przyniesie najwięcej korzyści w stosunku do kosztów – zatem superracjonalny analityk musiałby także znać pełen rachunek nakładów i korzyści, co w praktyce także miewa miejsce znacznie rzadziej, niż mogłoby się to wydawać.

**VI. W trybie eksplanacyjnym rekomendacja opiera się na argumentach odwołującym się do przyczyny.** Przejście od informacji do rekomendacji odbywa się na podstawie założeń mówiących o istnieniu pewnych sił powodujących określone stany rzeczy, tj. przyczyn oraz ich rezultatów, w postaci efektów. Na przykład, rekomendacja może opierać się na ogólnych tezach dotyczących określonych praw wynikających np. z teorii zachowań zbiorowych czy teorii podejmowania decyzji. **W argumentacji przyczynowej informacja składa się z jednego lub więcej twierdzeń:** (a) dotyczących całościowo ujmowanego, zewnętrznego oraz wewnętrznego środowiska całego systemu politycznego (w jego sferach *politics* i *policies*), (b) dotyczących poszczególnych polityk publicznych i/lub odnoszących się do systemu całościowo, ale tylko w nawiązaniu do jego wykonawczo-administracyjnej sfery *public policy*. Twierdzenia roszcujące sobie prawa do mniej lub bardziej całościowego ujmowania spraw publicznych mogą być podawane w różnych trybach argumentacji, ale stosunkowo najczęściej czyni się to w trybie autorytatywnym (pkt I) i/lub intuicyjnym (pkt IV). Wpleciona w tryb eksplanacyjny początkowa przesłanka sama nie

musi więc mieć ekplanacyjny „genotyp” – co przy okazji uświadamia ogólną prawidłowość, że przesłanki w poszczególnych trybach argumentacji wcale nie muszą pochodzić z tego samego „obozu” co sam tryb i mogą być, a wręcz zwykle są wywodzone w innych rodzajach trybów argumentacji. Uwaga ta wyda się tym bardziej warta zapamiętania, jeśli uświadomimy sobie, że przesłanka odgrywa główną rolę, ponieważ przetwarza stwierdzenia orzekające o danym stanie rzeczy poprzez powiązanie ich z siłami sprawczymi (przyczynami) oraz rezultatami działania (efektami) sił sprawczych. Zatem rekomendacja wiąże przyczyny i efekty z informacją podstawową, od której wyszła, rozpoczynając formułowanie przesłanki. W trybie ekplanacyjnym zasadnicze znaczenie ma użycie argumentu przyczynowego celem interpretacji informacji podstawowej, za którą to interpretacją podąża dalej odpowiednia stylizacja przesłanki. Ekplanacyjnie ujmowana informacja podstawowa prowadzi więc do rekomendacji dzięki założeniu o istnieniu pewnych generalnych sił sprawczych (przyczyn) oraz ich rezultatów (efektów). Jeśli porównać go z innymi trybami, tryb ekplanacyjny przekształca informację przede wszystkim w kategoriach wspomnianych, pozajednostkowych sił sprawczych (czyli przyczyn) oraz ich rezultatów (a więc efektów). Rzadziej w trybie ekplanacyjnym uwaga skupia się na intencjach, celach lub chęciach – tj. na czynnikach zasadniczych dla analityków pracujących w trybie pragmatycznym (pkt VII). Analitycy pracujący w trybie ekplanacyjnym zwykle deklarują, że starają się unikać jakiegokolwiek rodzaju czynników subiektywnych, za to podkreślają i promują dające się ich zdaniem empirycznie zaobserwować efekty decyzji podejmowanych przez aktorów działań politycznych, ale zarazem odseparowane od wpływów partykularyzmów za sprawą silnego ich zakotwiczenia w generalnych mechanizmach przyczynowo-skutkowych. W trybie ekplanacyjnym analitycy (pozornie nieco paradoksalnie) raczej unikają studiów przypadku oraz analogii, gdyż ostatecznie nie dostarczają one wyjaśnień odwołujących się do praw – ważnych „zawsze” oraz w różnych okolicznościach. Preferujący ekplanację poszukują pewniejszych wyjaśnień ogólnych, które łączą przyczyny ze skutkami w sposób zgodny z tezą (tj. informacją stanowiącą przesłankę). Tryb ekplanacyjny może przyjąć także intuicję, partykularny osąd lub wewnętrzne zrozumienie jako składniki *policy analysis*. Jednak jeśli takie subiektywne czynniki wchodzą w tym trybie w grę, to dzieje się tak dzięki uznaniu wewnętrznych, subiektywnych stanów jako możliwych i dodatkowych środków do odkrywania politycznie najistotniejszej

informacji, jaką w trybie eksplanacyjnym jest charakter związku przyczynowo-skutkowego. Same czynniki subiektywne nie są w tym trybie uznawane za odpowiednią podstawę do nadawania wagi i rangi rekomendacjom – podobnie jak w dochodzeniu poszukujących przyczyn (motywów zbrodni) śledczych kryminalnych za jedyną podstawę sformułowania rekomendacji (tj. aktu oskarżenia) nie są uznawane informacje podawane przez jasnowidza i choć w pewnych warunkach ich się nie wyklucza, to jednak traktuje się je pomocniczo. Czynniki subiektywne bywają odbierane z nieufnością, dopóki nie nabiorą publicznego statusu dzięki takim metodom obserwacji (np. w wyniku zbieżnych opinii ekspertów czy powtarzania się wniosków w różnych analizach), które pozwalają na intersubiektywne potwierdzenie doświadczeń. Intersubiektywna zgoda służy za próbę, jakiej poddaje się branżowy subiektywizm wyspecjalizowanych analityków, i sprawia, że da się wskazać swoistą epistemologię ich zbieżnych rekomendacji. Analitycy pracujący w trybie eksplanacyjnym mogą przykładać mniejszą wagę do właściwego użycia akceptowanych metod analizy (pkt V) czy do autorytetu (pkt I), który jest powiązany z politycznie istotną informacją. Eksplanacyjną *policy analysis* może cechować wręcz sceptycyzm co do metod i zasad, które potencjalnie służą podejmowaniu optymalnych decyzji. Dzieje się tak głównie dlatego, że stosujący ten tryb argumentacji poszukują przyczyn bardziej generalnych, leżących głębiej – nierzadko w obszarach niedostrzeganych wcześniej (bo niedostępnych z użyciem dotychczas stosowanych sposobów) tzw. struktur ukrytych. Stosując ten tryb, można zatem hołdować przekonaniu, że metody obiecujące optymalizację, np. rozwijane przez badania operacyjne czy analizę systemową, pozwalają jedynie częściowo i w niezadowalającym stopniu zbliżyć się do „rzeczywistych” (ukrytych) przyczyn warunkujących uprawianie konkretnej *public policy*. W rezultacie w praktyce nierzadko bywa tak, że pomocniczo sięga się po argumenty autorytatywne (pkt I), po to aby silniej uprawomocnić niepełne argumenty przyczynowe, którym zabrakło oparcia w uznanych metodykach. Wówczas twierdzenia przyczynowe zadowolają się samym tylko oparciem na społecznych, politycznych, instytucjonalnych statusach autorytetów, do których się odwołują.

VII. W trybie pragmatycznym do sformułowania rekomendacji wykorzystuje się argumenty oparte na praktycznej motywacji, paralelnym przypadku lub analogii. Argumenty te bywają same z sobą posplatane w różnych konfiguracjach, a nierzadko towarzyszą im także nawiązania do innych

trybów argumentacji, zaś konkretne sposoby tych połączeń oraz ich spójność zależą od tego, co – nie tylko w danym systemie politycznym, ale także w konkretnych praktykach, sytuacjach czy układach uwarunkowań będzie dla argumentujących możliwe, dogodne, skuteczne czy zrozumiałe. Ten tryb argumentacji jest zatem kontekstowo posplatany z wszystkimi innymi trybami (tj. I–VI, VIII). I choć pozostałe tryby także stosunkowo nieczęsto występują w życiu codziennym w swych czystych, tj. modelowych formach, to jednak w argumentacji praktycznej splotów tych będzie najwięcej. Zarazem – obok tego, co w sposób liniowy daje się w argumentacji pragmatycznej wywieść przez zastosowanie, powiedzmy, rachunku zdań bliskiego logice formalnej – bardzo ważną, a wręcz kluczową funkcję pełnią w niej kolokacje znaczeniowe typowe dla logiki praktycznej. Pragmatyczny styl argumentacji bywa silnie naznaczony związkami frazeologicznymi<sup>22</sup>, typowymi dla danej (sub)kultury, sytuacji, kontekstu, miejsca, czasu, praktyki językowej, a także dla – najważniejszej w naszej analizie – praktyki politycznej. Formułowanie rekomendacji w trybie pragmatycznym odbywa się na podstawie założeń dotyczących motywującej siły celów, wartości oraz intencji i odnosi się do: (a) widocznych podobieństw między dwoma lub więcej przypadkami decyzji politycznych lub do (b) założenia, że w relacjach między dwoma lub więcej politycznymi układami uwarunkowań decyzyjnych podobieństwa takie występują albo „muszą występować” (np. z powodów

---

<sup>22</sup> Są to m.in.: frazy, zwroty, wyrażenia, charakterystyczne związki wyrazów i ich znaczeń w formie **kolokacji znaczeniowych**, a także slogany, komendy, dyspozycje, terminy pojęciowe etc. Mają one określone w danej kulturze języka (politycznego) typy i pełnią różne praktyczne funkcje, a w związku z tym mogą mieć charakter stały lub przejściowy, sztywny bądź luźny, mogą być zamknięte i otwarte itp. Niektóre z nich znaczeniowo zakorzenione są w mitach, stereotypach, wierzeniach, doświadczeniach, przekazach i tekstach mistycznych/religijnych, w losach historycznych, dawnych i obecnych obyczajach, w gwarach lokalnych i żargonach profesjonalnych, w sformułowaniach idiomicznych oraz w życiu codziennym z jego różnymi praktykami i płynącymi z nich doświadczeniami. Kwestie te bynajmniej nie są poboczne i stanowią interesujący materiał badawczy. Jednak w tym opracowaniu nie będą one poddawane analizom, gdyż najbieglej potrafią dokonywać ich językoznawcy. Wklanie się w nie w badaniach politologicznych nie jest zasadne, ponieważ – prócz żmudnej pracy, która zwiększyłaby treść ponad miarę – na plan dalszy oddaliłoby ono kwestie korespondujące z ujmowanymi systemowo polami interakcji, a to na nich właśnie skupiono wysiłki, których efektem jest ta książka.

lokalno-kulturowych, historycznych, światopoglądowych, ideologicznych czy potocznie „oczywistych”). Na przykład rekomendacja dotycząca zaostrzenia przez rząd przepisów proekologicznych może być: (i) wspierana argumentami mówiącymi o tym, że wystarczających motywacji winien dostarczać obywatelom już sam cel, do którego zmierza rekomendacja, czyli życie w czystym środowisku, albo może (ii) odwoływać się do argumentacji wskazującej, iż jednakowa lub podobna polityka została zastosowana w innych przypadkach (a także w innych gminach, krajach etc.). Przesłanka w argumentacji opartej na motywacji oparta jest na interpretacji twierdzeń, do których argumentujący odwołuje się w kategoriach motywującej mocy intencji, celów lub wartości, co do których zakłada się, że są (lub powinny być) podzielane przez aktywnych (tj. decydentów) i biernych (tj. odbiorców decyzji) uczestników działań politycznych. Przesłanka w argumentacji opartej na paraleli lub analogii opiera się na stwierdzeniu, że czynniki działań politycznych wspomnianych w informacji niosą w sobie zasadnicze podobieństwo do innych czynników z tej samej, jak się uważa, kategorii (np. „życia w czystym środowisku”). Ewentualnie czynniki te są podobne do innych, łączących (jak zakłada argumentujący w ten sposób) podobne stany rzeczy w ich najważniejszych relacjach (np. pokrewnych rozwiązań w innych politykach publicznych i/lub w innych krajach). Rekomendacja może zawierać stwierdzenie, że należy podjąć odpowiednie działania z powodu motywującej siły intencji, celów lub wartości albo dlatego, że paralelna lub analogiczna polityka była z powodzeniem stosowana w przeszłości, lub też z dobrymi rezultatami jest obecnie stosowana gdzie indziej, np. w innej gminie, powiecie, regionie czy za granicą. **W trybie pragmatycznym rekomendacja jest oparta na założeniu, że:** (x) rezultat działań rzadko bywa *w pełni* określony i zdeterminowany przed ich zakończeniem i/lub (y) bywa on całkowicie zdominowany przez dotychczasowe rutyny (choć możliwa jest także pragmatyczna obrona rutyn przed dominacją niesprawdzonych nowalijek), rutyny te trzeba przełamać, ponieważ ograniczają możliwość kształtowania procesów oraz poddawania ich odpowiedniemu monitoringowi świadomej uwagi. Pojawiające się w ten sposób **w trybie pragmatycznym twierdzenia typu roszczeniowego rzadko bywają oparte na tradycyjnych argumentach przyczynowych takiego rodzaju, jaki spotyka się w trybie eksplanacyjnym (pkt VI)**, w którym funkcją jest dostarczanie wyjaśnień i przewidywanie, które przyczyny oraz efekty są ewentualnie bliżej dookreślone i zdeterminowane

jeszcze przed podjęciem działania. W trybie pragmatycznym konsekwencje proponowanych działań są możliwe do przewidzenia tylko częściowo, niekiedy jedynie w ogólnym zarysie, o czym także przekonują **trzy rodzaje argumentów najczęściej używanych w trybie pragmatycznym**. (i) Argumenty związane z motywacją zawierają założenie, że określone działanie należy podjąć, ponieważ sprzyjają temu podzielane intencje, cele i wartości, które mają siłę motywującą zarówno dla aktywnych (decydentów), jak i dla biernych (odbiorców decyzji) aktorów politycznych. Argumenty tego rodzaju zmierzają do wykazania, że cele i/lub wartości podawane jako właściwe dla zalecanego kierunku działania uzasadniają zaakceptowanie tego właśnie, a nie innego kierunku. Posługując się argumentami nawiązującymi do motywacji w przypadkach, w których nie jest dostępna żadna paralela czy analogiczna polityka, nierzadko poprzestaje się na stwierdzeniach mówiących o tym, że duże i/lub z jakichś powodów ważne grupy ludzi obecnie podążają w takim kierunku, o jakim mówi rekomendacja. Taka argumentacja może brzmieć mniej więcej tak: „wiemy, co jest właściwe, wiedzą to także nasi wyborcy i przekonamy się, że projekt zadziała, gdy go wdrożymy”. W (ii) **argumentach porównawczych** (lub argumentach związanych z przypadkiem paralelnym, tj. nieanalogicznym, ale bliskim, „równoległym”) rekomendacja oparta jest na założeniu, że rezultaty polityki zastosowanej w podobnych okolicznościach są opłacalne lub są korzystne. W argumentacji porównawczej wskazuje się na doświadczenia różnych państw w rozmaitych politykach publicznych – od podatków, poprzez sprawy socjalne i zdrowotne, po politykę kulturalną, np.: „pozytywne rezultaty polityki osłonowej uwidoczniły się podczas kryzysu X, gdy program osłon wprowadzono doraźnie, a permanentnie i z powodzeniem politykę osłonową stosuje się w państwach bezpieczeństwa socjalnego (*welfare states*) Y oraz Z, zatem w naszym kraju także należy wprowadzić permanentny program osłon socjalnych”. Przykłady tego rodzaju były w przeszłości i są nadal często wykorzystywane jako podstawa rekomendacji. Rozmaitość porównywanych w wypadku tego typu argumentów przypadków paralelnych dodaje tymże argumentom porównawczym siły, a zarazem stanowi ich wielką słabość z powodu niemożności przewidzenia skali oddziaływań różnych „równoległych” wariantów konfiguracji okoliczności, które towarzyszą decydowaniu. W efekcie (pozornie) te same rozwiązania mogą przynosić odmienne rezultaty w różnych miejscach. W (iii) **argumentach opartych na analogii** rekomendacje związane są



z założeniem, że występuje wystarczająco wiele *związków i relacji* uwidaczniających się pomiędzy dwoma lub więcej sposobami działania, aby uprawnione było posługiwanie się analogią w wyborze konkretnych rozstrzygnięć decyzyjnych. Im większa jest liczba sposobów działania podejmowanych na różnych arenach i w różnych polach interakcji, tym potencjalnie większe są możliwości stosowania porównań i bogatsze jest zaplecze dla argumentacji czerpiących z analogii. Przykładowo twierdzenie typu roszczeniowego o zasadności określonych działań zmierzających do redukcji zanieczyszczenia powietrza może opierać się na argumentach odnoszących się do udanych działań podjętych w związku ze stanem czystości wód, a rozwijając rekomendacje zmierzające do redukcji dyskryminacji ze względu na płeć, można wspierać się analogiami dowodzącymi sukcesów lub klęsk działań ukierunkowanych na zmniejszenie dyskryminacji rasowej etc. **Tryb pragmatyczny różni się od autorytatywnego** (pkt I) o tyle, o ile uprzywilejowana pozycja samych twórców informacji (i/lub formułowanych przez nich ekspertyz) nie wchodzi wprost w skład agendy politycznej argumentacji na rzecz przyjęcia danego stanowiska. Innymi słowy w porównaniu z trybem pragmatycznym w trybie autorytatywnym silniejszą siłę ma już sam podpis uprzywilejowanego twórcy informacji – jego sygnatura jest w stanie skutecznie nadać danej sprawie bieg. Autorytet może także wywierać wpływ na zakres siły przekonywania w argumentacji pragmatycznej. Wizerunek krajów znanych z efektywnej polityki w pewnych obszarach, np. w polityce zdrowotnej, może wpływać na wstępną selekcję przypadków uznanych za odpowiednie do porównywania. Fakt, że jakaś osoba mówi w imieniu pewnej grupy (np. nauczycieli, osób LGBT czy diabetyków), sam w sobie może wystarczyć do przywołania lub odrzucenia argumentu, który nawiązuje do motywacji. I wreszcie argumenty porównawcze, które odwołują się do podobieństw statusowych czy instytucjonalnych, także mogą mieć rysy autorytatywne, bardziej widoczne lub ukryte. Podobnie będzie w przypadkach nawiązań do podobieństw w tradycjach i obyczajach społecznych czy w ustalonych rutynach działań władz, które również mogą służyć jako funkcjonalny odpowiednik przesłanki w trybie autorytatywnym. **Tryb pragmatyczny różni się także od intuicyjnego** (IV). W argumentacie opartym na wewnętrznym przekonaniu czy przeczuciu (intuicji) rekomendacja wiąże się z założeniem o pewnych stanach umysłu „prokurenta” informacji, a argument pragmatyczny podkreśla konsekwencje działania. Niemniej jednak argumentacja

pragmatyczna może kłaść znaczny nacisk na stany, procesy poza- oraz ponadracjonalne, przy czym w takiej sytuacji będzie się ona różnić od argumentacji intuicyjnej tym, że nie będzie miała na celu przekonywanie, iż samo istnienie pewnych ewidentnych stanów umysłu, tj. intuicji (której trafności dowiodły wcześniejsze rozstrzygnięcia konkretnych decydentów), jest wystarczające, ale że praktyczne konsekwencje działań opartych na rekomendacji związanej z wewnętrznym przekonaniem mogą być bardziej korzystne niż rozstrzygnięcia wypracowane w innych trybach. Innymi słowy zasadność rekomendacji intuicyjnej nie będzie argumentowana z użyciem odwołań personalnych, np. w związku z trafnością wcześniejszych decyzji konkretnego decydenta intuicjonisty, dajmy na to Billa Gatesa. W trybie pragmatycznym intuicyjność – jeśli się w argumentacji pojawi – będzie uzasadniana tym, że sprzyja jej uogólniony stan umysłów utrzymujący się w danej grupie profesjonalnej czy społecznej lub w szerszym środowisku, a nawet w skali całego elektoratu, który „jak powszechnie wiadomo, dobrze wyczuwa zasadność takich, a nie innych rozstrzygnięć”. Podobna stylizacja perswazji będzie nawiązywała do pragmatyzmu, a nie intuicyjności – i nawet jeśli partykularne, intuicyjne stany umysłu twórców informacji wpływać będą na sukces lub porażkę działania, to przekonanie o zasadności jego podjęcia zakotwiczone będzie w uogólnionym stanie zbiorowej jaźni, a nie będzie wyrazem indywidualnej intuicji. **Nie zmienia to faktu, że tryb pragmatyczny zasilany bywa podobnym rozumieniem znaczenia *policy* co tryb intuicyjny.** W obu tych trybach zaznacza się skłonność do wypuklania takiego znaczenia *policy*, w którym na pierwszy plan wybijają się subiektywnie podejmowane i subiektywnie koordynowane działania, a ich powodzenie w znacznym stopniu zależy od interpretacyjnych zdolności argumentującego oraz tego, w jaki konkretnie sposób dane działania polityczne są postrzegane oraz oceniane przez pozostałych ich uczestników (innych aktorów politycznych), odbiorców (np. klientów administracji publicznej) czy interesariuszy (np. wyborców). Szczególnie widoczne jest to w argumentach związanych z motywacją, gdzie rekomendacja opiera się na założeniach dotyczących intencji, celów i wartości uczestników, którzy mają wpływ na działania oraz na których działania te wpływają. Jednakże argumenty porównawcze i wynikające z analogii mogą także w znacznym stopniu zależeć od subiektywnej interpretacji znaczeń. Zatem aby wiedzieć, czy decyzje polityczne reprezentują paralelę, czy analogię, należy ustalić, czy zawierają one

podobne cele, wartości i zamiary. Tryb pragmatyczny niesie także w sobie pewne, mniej lub bardziej powierzchowne podobieństwo do trybu analicentrycznego (pkt V) – o tyle, o ile skupia się na tych środowiskowo czy społecznie uznanych metodach rozstrzygania, które nie nawiązują (a przynajmniej nie czynią tego wprost) do poza- oraz ponadracjonalnych metod dochodzenia do rozstrzygnięć politycznych. Czym innym jest jednak opierać twierdzenia typu roszczeniowego na mniej lub bardziej „uniwersalnych” zasadach selekcji problemów, faktów, przypadków (tj. na zasadzie przechodniości, jak w trybie analicentrycznym), a czym innym – na celach i wartościach ulokowanych w specyficznym i praktycznie istotnym kontekście politycznym, który określa zakres oraz konkretną – miejscową specyfikę imaginarium społecznego, tj. tego, co w związku z polityką publiczną „mieści się w głowach” oraz co można sobie wyobrazić. **Kultura polityczna i kultura administracyjna są zasadniczymi siłami kreującymi pole manewru zarówno dla:** tego, (a) co w konkretnej (np. lokalnej) polityce publicznej – postulatywnie oraz w zgodzie z dominującymi w *govern-metality* wzorcami, schematami, nawykami, interesami grupowymi etc. – *być powinno*, jak i tego *co być może*, a także tego, (b) co ostatecznie okazuje się w danym przypadku możliwe do przeprowadzenia, po uwzględnieniu np. ograniczeń tkwiących w lokalnych wyobrażeniach o „dobrze urządzonej”<sup>23</sup> polityce publicznej bądź wielu innych ograniczeń, w tym finansowych, strukturalno-organizacyjnych, kadrowych, mobilizacyjnych oraz, wspomnianych tutaj na końcu, ale bynajmniej nie drugoplanowych, ograniczeń partycypacyjnych i uzgodnieniowych. **Z kolei z trybem eksplanacyjnym (pkt VI) najtrafniej można porównywać tryb pragmatyczny w nawiązaniu do różnych wizji i koncepcji odnoszących się do roli badań, analiz oraz wypuklających zadania ekspertów stosujących metody naukowe w analitykach polityk publicznych. Można uchwycić sześć rodzajów podejść, które w różnych konfiguracjach towarzyszą praktykom polityczno-publicznym i w różny sposób zbliżają bądź oddalają oraz splatają (i rozplatają) wątki trybu pragmatycznego i trybu analicentrycznego:**

---

<sup>23</sup> Stosowana tu metafora „dobrze urządzonej polityki publicznej” inspirowana jest kluczowym sformułowaniem stosowanym w badaniach z kręgu socjologii gospodarczej Juliusza Gardawskiego. Zob.: J. Gardawski, *Wizje gospodarki dobrze urządzonej. Od „Robotników 1986” do polskich i niemieckich młodych prekariuszy 2016–2017*, Scholar, Warszawa 2021.

- a) *analiza zorientowana na teorię vs. analiza zorientowana na problem.* Generalną ramą i strategicznym celem analizy w trybie eksplanacyjnym jest w ostatecznym rozrachunku koncepcyjne rozwijanie ogólnych teorii naukowych oraz testowanie ich przydatności w praktyce. Natomiast w trybie pragmatycznym celem analizy jest przede wszystkim bieżące kreowanie polityki modyfikowanej przez rezultaty, a więc przez realne konsekwencje wdrożonych rozstrzygnięć (które zarazem mogą być mniej lub bardziej trafnie identyfikowane i/lub szacowane);
- b) *wiedza kumulatywna vs. czasowo ograniczona.* W trybie eksplanacyjnym analitycy usiłują uzyskać pełną informację po podjętym działaniu, a w trybie pragmatycznym są zwykle usatysfakcjonowani częściową informacją dostępną w czasie, kiedy działanie ma zostać podjęte;
- c) *metodologiczna precyzja vs. prawdopodobne szacunki.* W trybie eksplanacyjnym analityk dąży do wyników, które są metodologicznie poprawne, jednak w pewnej części mogą nie przystawać do rzeczywistości. Natomiast w trybie pragmatycznym analityk zmierza do uzyskania rezultatów mniej więcej poprawnych metodycznie, za to o jak największym stopniu zgodności z możliwą do uchwycenia w praktyce istotą oraz naturą problemu;
- d) *zgodność wyjaśnień vs. możliwość manipulacji.* W trybie eksplanacyjnym analityk koncentruje się na zmiennych, które dostarczą najbardziej odpowiednich wyjaśnień w ramach teorii odpowiedniej dla danej dyscypliny (np. nauk o zdrowiu publicznym) i właściwych dla badanych pól interakcji (np. związanych z polityką szczepień). Z kolei analitycy pracujący w trybie pragmatycznym dążą do identyfikacji tych czynników, które mogą być przedmiotem polityczno-publicznej interwencji czy manipulacji (np. związanych z potencjalnym zakresem oraz możliwymi formami wprowadzenia przymusu szczepień);
- e) *komunikacja naukowa vs. komunikacja powszednia.* W trybie eksplanacyjnym analitycy posługują się nazewnictwem, które jest wartościowe, ponieważ przyczynia się do precyzyjnej komunikacji między fachowcami i ekspertami wewnątrz danej dyscypliny. Analitycy pracujący w trybie pragmatycznym używają natomiast częściej języka, który jest częścią politycznej rzeczywistości i codziennego życia uczestników działań;
- f) *konkurencyjność planowa vs. samokorygująca.* W trybie eksplanacyjnym analitycy podlegają działaniu mechanizmów środowiskowo-profesjonalnych

(*peer-pressure*), które ułatwiają zaistnienie zorganizowanego krytycyzmu wewnątrz dyscyplin naukowych i profesjonalnych oraz pozwalają na (przynajmniej potencjalną) rzetelną ocenę rezultatów badań przez kolegów po fachu. Natomiast w trybie pragmatycznym często konieczne jest wprowadzenie współzawodnictwa (np. w formie konkursów ofert) pomiędzy analitykami reprezentującymi różne perspektywy, jako sposobu utrzymania lub wzmocnienia poziomu istotności wyników.

**Tryby pragmatyczny i eksplanacyjny (pkt VI) różnią się w zakresie podejścia do wyjaśniania działań politycznych.** W trybie eksplanacyjnym informacja nie ma pełnego sensu poza kontekstem, którego ramę stanowi określona teoria oraz właściwa dla niej metoda. Wprawdzie to ostatecznie zgodność z doświadczeniem stanowi najważniejszy test, jednak rekomendację eksplanacyjną w konkretnym kontekście pozycjonuje nie test zgodności z doświadczeniem, gdyż ten jest zwykle przesunięty w czasie – jest *post factum*. Statusu wykonalności nadaje rekomendacji eksplanacyjnej nie to, co potem, ale to, co przed danym działaniem uzasadnia jego podjęcie w związku z określoną *przyczyną*, którą może być naukowe (albo na naukowe stylizowane) uogólnione twierdzenie lub prawo. Przy czym wspomniane twierdzenie/prawo, mniej lub bardziej wprost, także jest zwykle traktowane jako uogólnienie szeregu wcześniejszych testów przeprowadzonych *post factum*. W zależności od istoty rozważanych spraw publicznych może to być prawo naukowe, ale też jakieś konkretne prawo formalne – jak dajmy na to – podana w sposób ekspercki interpretacja korekty prawa wolności wypowiedzi z przesuniętymi w czasie praktycznymi konsekwencjami tej motywowanej eksploatacyjnie modyfikacji. W trybie pragmatycznym także rozstrzygające jest doświadczenie, jednak z istotną różnicą, że rekomendacje w trybie pragmatycznym odnoszą się do bardziej bieżącego *działania*, natomiast w trybie eksplanacyjnym – do przyczyn i skutków określonego stanu rzeczy. Wyjaśnienie działań w trybie pragmatycznym zwykle opiera się na motywacyjnym argumentem w rodzaju: „Skoro w związku z danym problemem publicznym przyczynę uzasadniającą podjęcie określonych działań stanowi to, że większość obywateli jest motywowana przesłanką przybierającą postać dążenia do osiągnięcia określonych efektów (P), które to efekty kojarzy się jako rezultaty działania z wykorzystaniem puli środków X (In) – to rząd powinien zastosować środki X (R)”. Argument podany tu jako przykład oraz wiele innych argumentów praktycznych zakrawa

na pętlę znaczeniową – i w istocie nierzadko z argumentami praktycznymi tak właśnie bywa. Nie zmienia to zarazem faktu, że samo odwoływanie się do woli (np. woli obywateli) ma charakter mobilizujący, legitymizujący i w efekcie sprawczy, co – wprawdzie w dosyć zaskakujący i niekiedy nieco pokretny sposób, ale jednak ostatecznie uzasadnia uprzywilejowaną pozycję argumentacji pragmatycznej w polityce, w życiu codziennym i najpewniej także w stosowanych naukach społecznych. Argumenty motywacyjne reprezentują formę wnioskowania bliską *sylogizmowi praktycznemu*. We wnioskowaniu praktycznym **główna przesłanka (P)** opisuje pewne pożądane stany rzeczy lub wyniki działań. Natomiast – nie tyle mniej ważna, co pozostająca nieco w cieniu – **informacja (In)** wiąże konkretny kierunek działania ze wspomnianym pożądanym stanem rzeczy (**P**) i w tym sensie informacja staje się środkiem do celu. Z kolei **konkluzja/rekomendacja (R)** składa się z zalecenia co do użycia tych konkretnych środków jako sposobu zabezpieczenia pożądanego stanu rzeczy czy celu. We wnioskowaniu uporządkowanym odniesieniami teoretycznymi, w którym argument jest oparty na ujętej w model przyczynie (jak w trybie eksplanacyjnym, pkt VI), akceptacja teoretyczno-modelowych założeń musi prowadzić do zaakceptowania (pozytywnego lub negatywnego) wyniku – czyli do przyjęcia konkluzji i rekomendacji z postępowania metodycznego, zbieżnego z modelowymi założeniami teorii, którą przyjęto w danym przypadku za właściwą i zgodnie z którą podjęto postępowania analityczne. Natomiast we wnioskowaniu praktycznym argument, choć najczęściej w zupełności nie abstrahuje od teoretycznych modeli, to jednak oparty jest przede wszystkim na motywacji – i akceptacja tychże motywacji prowadzi do zgodnego z nimi działania. **Wnioskowanie praktyczne ma duże znaczenie w pragmatycznym trybie argumentowania działań politycznych, w których jednym z najważniejszych problemów jest ich objaśnianie (tj. tłumaczenie i interpretacja<sup>24</sup>)**

<sup>24</sup> Na objaśnianie, ujęte tutaj w sposób scalony, składają się tłumaczenie i interpretacja. Nie będą one osobno dalej rozważane, ale należy pamiętać, że są to dwa stosunkowo autonomiczne problemy filozofii języka. Dość będzie tutaj wspomnieć, że w 1950 r. Willard Van Orman Quine zwrócił uwagę na głęboko zakorzoną nieokreśloność, zarówno znaczenia (tłumaczenia), jak i odniesienia (interpretacji). W książce *Word and Object* (Słowo i przedmiot) poddał pod rozwagę sytuację kontaktu badacza z wcześniej nieznanym plemieniem, w której to sytuacji badacz musi spróbować zrozumieć sens obcych wypowiedzi, towarzyszącej im mimiki, gestów oraz wynikających z nich działań. Niekomfortowe położenie,

w kategoriach celów, wartości i intencji zrozumiałych dla innych aktorów procesu politycznego, interesariuszy, elektoratu – ogólnie dla obywateli. Argument motywacyjny nie tylko dostarcza alternatywnego, a zarazem pojemnego i elastycznego modelu wyjaśniania działań podejmowanych w związku z *policy analysis*, ale pozwala także na konceptualizację działań politycznych jako procesu poszukiwania, kształtowania oraz zaspokajania nowych motywów; motywów zgodnych z popularnymi (tj. rozpowszechnionymi wśród obywateli), ale też niepopularnymi (dopiero docierającymi do szerszej publikacji) przesłankami aktywności publicznej. Aby jednak te nowe motywy mogły stać się z zgodne przesłankami praktycznymi, potrzebna jest łącząca je argumentacja. Dlatego też **argumenty oparte na motywacji zmuszają pracującego w trybie pragmatycznym analityka/decydenta do: (i) uwzględniania motywów myślenia osadzonych w kategoriach celów i wartości popularnych w danym środowisku społecznym, (ii) przyjmowania struktur percepcji, które są typowe dla uczestników/interesariuszy/adresatów działań, oraz do (iii) umiejętnego wprowadzania nowych elementów motywacyjnych oraz możliwie zręcznego i przekonującego modyfikowania przeważających struktur percepcji.** W tym sensie można powiedzieć, że argumenty oparte na motywacji w praktyczny sposób komunikują ze sobą zawiłe meandry fenomenologii tego, co może być dostępne w percepcji i w bezpośrednim doświadczeniu życiowym, z tym, co wiąże się z praktycznymi poszukiwaniami konkretnych dróg wyjścia z rozmaitych labiryntów znanych w polityce publicznej i życiu społecznym oraz doznawanych w naszej indywidualnej codzienności. Dobrze dobrane argumenty motywacyjne lokują nas także bliżej problemu wartości, który w innych trybach argumentacji zwykle próbuje się oddzielić od kwestii „faktycznych”, czego potocznie spotykana egzemplifikację stanowi wezwanie do „rozmów o faktach bez emocji”. *Porozmawiajmy o tym bez emocji* – to jedno

---

w jakim znalazł się ów badacz, Quine określił mianem **sytuacji radykalnego tłumaczenia**. Wprawdzie tego rodzaju okoliczności mają miejsce w polityce publicznej rządziej, niż przydarzały się dawniej antropologom, jednak nie oznacza to, że w polityce publicznej podobnie skrajnie trudne (i w tym sensie radykalne) wyzwania eksplanacyjne nie występują. Co więcej, mogą się one pojawiać zarówno w relacjach pomiędzy odmiennymi społecznościami, jak i wewnątrz społeczności (w miarę) homogenicznych. Problematyka z tym związana jest doniosła, ale rozległa i z tego powodu w tej książce nie będzie rozpatrywana. Por.: W.V.O. Quine, *Word and Object*, MIT Press, Cambridge 1950.

z tych zdań, które bodaj każdy z nas choć raz usłyszał w życiu publicznym i z jednostkowego doświadczenia można wywnioskować, że podobne nawoływania częściej są narzędziem retoryki, a zdecydowanie rzadziej stanowią budulec argumentacji. Wątek emocjonalny jest nieodzownym składnikiem dyskursu, który pojawia się wprawdzie w różnym zakresie i niekiedy jest umyślnie wprowadzany, ale co najmniej równie często występuje samorzutnie, tj. siłą rzeczy. A dzieje się tak w związku z tym, że za emocjami nader często stoją dążenia do zaspokojenia potrzeb – i zarówno te potrzeby, jak i zorientowane na nie dążenia podlegają wartościowaniu, które stanowi pożywkę dla stanów emocjonalnych. Stąd też w trybie pragmatycznym pojawiać się będą argumenty etyczne, typowe dla trybu wartościującego (pkt VIII), które przy współwystępowaniu silniejszych polaryzacji w ocenie wartości mogą ewoluować w kierunku blokującego dyskursu moralizowania. Jest to kolejny przykład tego, jak modelowe tryby argumentacji w rzeczywistości splatają się ze sobą w rozmaitych konfiguracjach, w zależności od aren i pól interakcji, ale także są uwarunkowane polaryzacją ideologiczną i afektywną, której amplitudy skorelowane są rosnącym albo słabnącym oddziaływaniem wiążących wzorów zachowania, wynikających z kulturowych formuł, konwencji, etykiet.

**VIII. Tryb wartościujący. W trybie wartościującym rekomendacja wiąże się z argumentami opartymi na etyce.** Przejście od informacji do rekomendacji odbywa się na podstawie założeń dotyczących tego, czy jakieś działanie i jego konsekwencje są złe lub dobre, właściwe lub niewłaściwe. Na przykład rekomendacja może się opierać na pewnych zasadach moralnych (jak równość) czy normach etycznych (jak prawo do prywatności), które uważa się za istotne niezależnie od motywacji określonej grupy. Ważna dla polityki informacja przekształcana jest w rekomendację po przepuszczeniu jej przez pryzmat założeń o słuszności lub niesłuszności czy też o dobru lub złu danych działań oraz ich konsekwencji. Przesłanka w argumentacji opartej na etyce dostarcza powodów do zaakceptowania rekomendacji przez związanie jej z pewnymi kontekstami moralnymi i zasadami etycznymi. **Rdzeń informacji podawanych w wartościującym trybie argumentacji składa się zatem ze stwierdzeń nawiązujących do przesłanki etycznej, a płynąca z tego rekomendacja stanowi o tym, że osoba, instytucja, sytuacja czy stan rzeczy, o którym mówi informacja, powinny być uznane za mniej lub bardziej ważne, ewentualnie za bezwartościowe albo niebezpieczne.** W ten sposób argumentuje się w wypadku określonej



przesłanki etycznej. Także w odniesieniu do niej rekomenduje się, że dana polityka publiczna czy decyzja polityczna powinna lub nie powinna zostać wdrożona albo powinna zostać zablokowana decyzja już podjęta, ale w świetle argumentacji wartościującej niespełniająca postulowanej, oczekiwanej czy pokładanej w niej przesłanki etycznej. W trybie wartościującym przesłanki informacja i rekomendacje są więc systematycznie oceniane w kategoriach implikacji oraz konsekwencji odnoszonych do kwestii etycznych. Przykład efektywności alokacyjnej w sensie, jaki nadaje jej stan optimum Vilfreda Pareto<sup>25</sup>, pokazuje, że powszechnie akceptowana zasada etyczna – o ile uprawomocnia rekomendację o sprawiedliwym społeczeństwie – nie stosuje się do sytuacji, w których mają miejsce oszustwa, nielegalne działania czy dyskryminacja. Są to bowiem pola interakcji, w których wiele wartości jest swoiście „odwróconych”. I choć nie można powiedzieć, że hołdujący im ludzie są z gruntu nieetyczni, to jednak ich profile moralne odstają od tego, co praktycznie uznaje się za moralnie sprzyjające dobru publicznemu, a kształtowane są bastionowo – w orientacji na własny „obóz”, tj. w sytuacji przewagi więzi spajających, hermetyzujących dane środowisko. Przykładów na istnienie swoiście odwróconych katalogów wartości można wskazać wiele i nie wszystkie z nich będą ewidentnie aspołeczne. Co więcej, nawet w tych katalogach wartości, których ogólny bilans jest aspołeczny, znajdują się elementy związane ze specyficznym pojmowanym honorem, bezinteresownością czy wdzięcznością. Jednym z tego przykładów mógłby być np. kodeks moralny, którym posługiwała się część środowiska przestępczego w przedwojennej Polsce. Odwołanie do tego przykładu motywowane jest tutaj pragmatycznie faktem, że istotna część, jeśli nie większość polskich czytelników zapewne będzie wiedzieć, o czym mowa, gdy tylko przywoła w pamięci takie tytuły polskiej kinematografii, jak choćby wyreżyserowany przez Juliusza Machulskiego film pt. „Vabank”. Zatem niektóre kodeksy przestępcze, choć generalnie aspołeczne, także będą zawierać odniesienia do akceptowanych,

<sup>25</sup> Optimum efektywności alokacyjnej oznacza osiągnięcie w danej społeczności stanu maksymalnego zadowolenia przy zastosowaniu dostępnych zasobów. Zob. np.: R.M. Starr, *General Equilibrium Theory. An Introduction*, Cambridge University Press, Cambridge 2012, s. 205–224. Z optimum Pareto wiąże się także problem równowagi, którego istotę sformułowano we wcześniejszym opracowaniu współautorskim w nawiązaniu do modelu równowagi Johna F. Nasha. Zob.: J.F. Nash, dz. cyt.; J. Sroka, B. Pawlica, W. Ufel, *Pozornosc i abstrahowanie...*, dz. cyt., s. 35–41.

a nawet pożądaných norm etycznych, niezbędne do utrzymania stanu równowagi – zarówno wewnątrz samego środowiska „profesjonalnego”, jak i równowagi jego relacji z innymi środowiskami społecznymi i społeczeństwem jako takim. Wracając do optimum Pareto, warto uwypuklić, że zachodzi w nim taka alokacja zasobów<sup>26</sup>, w której nie można zwiększyć produkcji jednego dobra (lub zwiększyć konsumpcji jednego konsumenta) bez zmniejszenia produkcji innego dobra (lub zmniejszenia konsumpcji innego konsumenta). Modelowo rzecz ujmując i dla ułatwienia odnosząc się do optimum Pareto, można zatem powiedzieć, że w trybie wartościującym analiza etycznych i moralnych uzasadnień zmusza strony do dyskusji służącej aktualizowaniu znaczenia kluczowych pojęć, takich jak *uprawnienia*, które są dalece bardziej złożone, niż zwykle się to wydaje. W modelowej sytuacji efektywności alokacyjnej strony zgłaszające rekomendacje najpewniej byłyby zmuszone do rozważania, czy wiodąca zasada, którą podpowiada dążenie do utrzymaniu stanu optimum Pareto, nie kłóci się z ich własnymi moralnymi przekonaniem, np. o konieczności zaistnienia zasad premiujących indywidualne uzdolnienia i/lub jednostkowy nakład pracy, które to zasady uzasadniałyby uprawnienia bardziej uzdolnionych i bardziej pracowitych do zwiększonej konsumpcji, ale zarazem burzyłyby stan optymalnej alokacji. Debaty prowadzone w trybie oceny wartości moralnych służą zatem także swoistemu *odkrywaniu zasad etycznych*, w szczególności tych, które dadzą się zastosować powszechnie i w różnych sytuacjach, a zarazem są wewnętrznie spójne i przez to są (albo stają się) jednoznaczne. **Tryb wartościujący różni się od innych trybów argumentowania w działaniach politycznych przede wszystkim tym, że o ile każdy z pozostałych trybów rozważa wartości jako dane, o tyle tryb wartościujący stara się odkryć etyczną przyczynę, dla której używa się konkretnych wartości. I w tym też tkwi największa siła, a zarazem najistotniejsza słabość trybu wartościującego, ponieważ „odkrywcy” przyczyn wartości stają się niejednokrotnie**

---

<sup>26</sup> Oryginalnie u Pareto jest to alokacja czynników produkcji i dóbr konsumpcyjnych. Zob. np.: V. Pareto, *Uczucia i działania*, tłum. M. Dobrowolska, M. Rozpędowska, A. Zinserling, WN PWN, Warszawa 1994. Tu natomiast podchodzi się do zasobów znacznie szerzej, uwzględniając również m.in. zasoby mobilizacyjne, afiliacyjno-koalicyjne. Więcej na temat rodzajów zasobów oraz ich pozyskiwania, kapitalizacji i operacjonalizacji zob.: J. Sroka, *Polityka organizacji pracodawców...*, dz. cyt., s. 38–114.

ich nieprzejednanymi orędownikami, a nierzadko wręcz ich *wyznawcami*, gotowymi na największe poświęcenia, łącznie z poświęceniem życia swego oraz życia innych, zwłaszcza tych, którzy zarówno nie dostrzegają „odkrytej” etycznej przyczyny danej wartości, jak i samej wartości nie są skłonni uznać za wyjątkową. Płyne z tego ogólny wniosek, który warto przyjąć jako zalecenie, że tryb wartościujący potrafi wprawdzie „poruszyć z posad bryłę świata”, ale jest także w stanie wyrzucić ją z orbity, a nawet dokumentnie rozbić. Dlatego z wartościami warto postępować z należytych wobec nich szacunkiem, ale także z szacunkiem wzajemnym – bez wykluczania tych, którzy nie podzielają określonych sądów wartościujących – za to z gotowością do otwartej i cierplivej dalszej argumentacji oraz dyskusji o wartościach, ich etycznych podwalinach i praktycznych skutkach. Wartościami nie warto też w argumentacji szafować, ponieważ niesie to poważne ryzyko polaryzacji, konfliktów, atrofii społecznej. Nie sugeruje się tu zarazem, aby trybu wartościującego nie używać, ale by do niego nie sięgać bez możliwie rozsądnego namysłu, ponieważ stosując tryb wartościujący bez wahania, łatwiej jest uruchamiać procesy, których rezultatem może być wykluczanie, dyskryminowanie, a w skrajnych przypadkach eksterminacja osób niepodzielających określonych wskazań moralnych – niepodzielających ich obiektywnie albo naszym zdaniem.

### 3.5. Podsumowanie

Rekapitułując (zob. tabela 1) oraz odnosząc do problemu partycypacji to, co udało się powiedzieć o ośmiu trybach argumentacji politycznej, wypada stwierdzić, że analiza zorientowana na rozwiązywanie problemów publicznych (*policy analysis*) może być postrzegana jako proces partycypacyjnego zaangażowania w argumentację i dyskusję zmierzającą do tego, aby tworzyć, krytycznie oceniać oraz przekazywać gremiom decyzyjnym wiarygodne przekonania o zasadności realizacji określonych procesów publicznych i związanych z nimi działań polityczno-administracyjnych.

Tabela 1. Tryby politycznej argumentacji

Tryb	Podstawa	Przedmiot przesłanki (i schematyczne przykłady)
Autorytatywny	Autorytet	<p>W trybie autorytatywnym główną przesłankę przemawiającą na rzecz prawdziwości argumentacji stanowią przypisane lub osiągnięte statusy aktorów – przykładowo: ekspertów, osób wpływowych czy osób „zorientowanych”.</p> <p>Np.: <i>Przywódca Chin sądzi, że zwiększenie militarnych zasobów państw członkowskich NATO w niewielkim stopniu zwiększy siłę nażenia USA.</i></p>
Statystyczny	Próba	<p>W trybie statystycznym główną przesłankę przemawiającą na rzecz prawdziwości argumentacji stanowią szacunki dotyczące cech sytuacji, populacji czy konkretnych przypadków, które nie były badane lub których nie da się przebadać, na podstawie próby; jaką uznaje się za reprezentatywną wedle przyjętych reguł.</p> <p>Np.: <i>Przedstawiciele banku żywności twierdzą, że ich podopieczni otrzymują dziennie 755 mg wapnia, to jest mniej niż zalecane przez resort zdrowia minimum 800 mg.</i></p>
Klasyfikacyjny	Członkostwo	<p>W trybie klasyfikacyjnym główną przesłankę przemawiającą na rzecz prawdziwości argumentacji stanowi podobieństwo cech członków jakiejś grupy na podstawie cech większości członków tej grupy.</p> <p>Np.: <i>X należy do mniejszości Y i najpewniej jest skłonny do przemocy, skoro większość przedstawicieli mniejszości Y przejawia tę skłonność.</i></p>
Intuicyjny	Przekonanie	<p>W trybie intuicyjnym główną przesłankę przemawiającą na rzecz prawdziwości argumentacji stanowi stan umysłu aktorów, intuicja, osąd, wiedza potoczna, przeczucie, przekonanie.</p> <p>Np.: <i>Zarządzający jest przekonany, że emisja akcji po niższej cenie zniechęci konkurencję do przejścia firmy.</i></p>
Analityczny	Metoda	<p>W trybie analitycznym główną przesłankę przemawiającą na rzecz prawdziwości argumentacji stanowi uznana ważność metod czy zasad analizy, np. powszechnie obowiązujące zasady – matematyki, analizy systemowej, ekonomii etc.</p> <p>Np.: <i>Według ekspertów produkcja energii elektrycznej za jedną złotówkę jest większa w elektrowniach jądrowych, niż w hydroelektrowniach, które z kolei produkują więcej energii za złotówkę niż elektrownie słoneczne, zatem w dążeniu do maksymalizacji efektywności wydatków publicznych rząd powinien inwestować raczej w energetykę jądrową niż słoneczną.</i></p>
Eksplanacyjny	Przyczyna	<p>W trybie eksplanacyjnym główną przesłankę przemawiającą na rzecz prawdziwości argumentacji stanowi wskazanie na siły generujące (przyczyny) i ich rezultaty (efekty) czy też ogólne tezy oraz prawa wynikające z uogólnień działań zbiorowych.</p> <p>Np.: <i>USA i UE powinny ekonomicznie blokować Chiny (efekt), ponieważ na gospodarczych relacjach z Chinami opiera się ekonomia Rosji będącej potencjalnym agresorem wobec Zachodu (przyczyna).</i></p>

Tryb	Podstawa	Przedmiot przesłanki (i schematyczne przykłady)
Pragmatyczny	Motywacja Podobieństwo Analogia	<p>W trybie pragmatycznym przesłanek przemawiających na rzecz prawdziwości argumentacji stosuje się więcej niż w innych trybach i można wskazać na trzy główne w postaci: (1) motywujące sily wytyczonych celów, wartości i intencji, a także chęci uczestników jakiejś sytuacji bądź jakiegoś procesu do podjęcia lub zaniechania określonych działań (motywacja), (2) paralele występujących pomiędzy konkretnymi przypadkami (podobieństwo) oraz (3) zbieżności relacyjnych (analogia).</p> <p>Np.: <i>Parlament powinien uchwalić ustawę o równych prawach dla mniejszości X, ponieważ miłości się to w dążeniu do równości społecznej (motywacja) oraz jest znane w systemach prawnych Unii Europejskiej, do której należymy (analogia), a prewencja dyskryminacji mniejszości X jest w innych krajach członkowskich UE konstruowana w sposób podobny do uchwalonych wcześniej w całej Europie przepisów zapobiegających dyskryminacji ze względu na płeć (podobieństwo).</i></p> <p>Lub: <i>Świat się zmienia, a wraz z nim zmienia się charakter pracy oraz formy zatrudnienia, jednak jeśli zależy nam na dobrej zawodowej przyszłości kolejnych pokoleń (motywacja), powinniśmy młodym żyć nie gorzej, niż żyliśmy samym sobie (analogia), dlatego zabiegajmy o systemowe zapewnienie im możliwości zarobkowania na co najmniej takich warunkach, jakich żyjemy sobie sami, poszukując stabilnego zatrudnienia w ramach bezterminowych umów o pracę gwarantujących pełne uczestnictwo w systemie ubezpieczeń społecznych (podobieństwo).</i></p> <p>Ewentualnie: <i>W praktykach instytucjonalnych mimo się konsekwentnie respektować niezbywalne prawa obywatelskie, w tym także prawo każdego obywatela do wolności sumienia oraz wolności przekonań (motywacja). Prawa te stanowią dośrodek cywilizacji oraz kultury demokratycznej (analogia) i na nich wzorowane są porządki prawne oraz instytucjonalne wolnych społeczeństw i partycypacyjnych systemów politycznych (podobieństwo).</i></p>
Wartościujący	Etyka	<p>W trybie wartościującym główną przesłankę przemawiającą na rzecz prawdziwości argumentacji stanowią wskazania na dobro lub zło, słusność lub niesłusność działań i ich konsekwencji, a także sprawiedliwość i równość w ich aktualnie przyjmowanym kształcie w postaci reguł moralnych akceptowanych w danej społeczności (ewentualnie pomiędzy społecznościami) oraz w konkretnym kontekście.</p> <p>Np.: <i>Istniejąca w państwie X dystrybucja jest niesprawiedliwa, ponieważ w roku Y górne 20% gospodarstw domowych pobiera 41% wszystkich dochodów, natomiast dolne 20% tylko 5,4%. Zarazem nie jest możliwe, aby dolne 20% stanowiło wyłącznie obywateli mało zdolni i leniwi. Dlatego należy dążyć do takiej dystrybucji dochodów, w której wszyscy będą otrzymywać dochód, do którego są uprawieni przez swoje uzdolnienia i zaangażowanie w pracę.</i></p>

Źródło: opracowanie własne na podstawie podrozdziału 3.4 (pkt I–VIII) oraz W.N. Dunn, dz. cyt., s. 98–134.

Tryby argumentacji, sposoby prowadzenia z ich użyciem dyskusji oraz krytyczna ocena rekomendacji zawierających konkretne roszczenia w stosunku do wiedzy (*knowledge claims*) mają zasadnicze znaczenie dla ustanawiania roszczeń możliwie najbardziej wiarygodnych w sensie społecznym<sup>27</sup>. Przekazywanie konkurencyjnych roszczeń w stosunku do wiedzy, wraz z konstytuującymi je założeniami, jest równie ważne, co samo dążenie do „naukowej” wiarygodności. Tylko w ten sposób możliwa jest demokratyczna weryfikacja roszczeń, tj. w ramach tak sprofilowanego procesu komunikacji, w którym te konkurencyjne roszczenia nie są uzależnione jedynie od systemowych pozycji jednostek czy grup zaangażowanych w proces polityczny, ale stają się przedmiotem argumentacji prowadzonych w różnych trybach (pkt I–VIII) oraz na różnych arenach i polach interakcji.

W demokracjach rola analityków/ekspertów bywa tym mniej czytelna, im mniejsze jest bezpośrednie zaangażowanie (partycypacja) obywateli w możliwie rzeczowe dyskusje wokół zgłaszanych roszczeń. Zatem w rzeczywistości tropienie „poprawności” zastosowania określonych trybów argumentacji jest mniej ważne od możliwie powszechnego zaangażowania obywateli w dyskusję. Jeśli partycypacja utrzymuje się na obniżonym poziomie, wówczas analitycy, chcąc nie chcąc, angażują się w nią bardziej „w czymś zastępstwie”. W efekcie praktyczna, tj. istotna dla działań politycznych wiedza składa się z mniej lub bardziej wiarygodnych stwierdzeń o prawdzie, pojawiających się w procesach komunikacji politycznej, argumentacji i dyskusji prowadzonej przez ekspertów, którzy z powodu obniżonej *per capita* partycypacji biorą w niej udział nie *w imieniu* obywateli, ale faktycznie *za obywateli*.

Tymczasem do prawdziwego porozumienia, a w konsekwencji przezwyciężenia alienacji jednostek i grup mogą prowadzić tylko takie polityczne działania komunikacyjne, które będą oparte na uczestniczącym dochodzeniu do prawdziwości głoszonych rekomendacji (tj. zgodności ich twierdzeń z weryfikowalnymi stanami rzeczywistości społecznej), a także słuszności rekomendacji, rozumianej w kategoriach zgodności ich twierdzeń z akceptowalnymi normami i wartościami. Dyskursywnie można także najpełniej starać się urzeczywistnić szczerą oraz wiarygodną (autentyczną) intencję stron

---

<sup>27</sup> Por. J. Grygieńć, *Czy powinniśmy bać się zależności epistemicznej (i jak bardzo?)*, „Filozofia i Nauka” 2021, t. 7, nr 1, s. 11–28.

zainteresowanych określonymi rozstrzygnięciami politycznymi. Nie oznacza to zarazem, że wypracowywane dyskursywnie opcje będą zupełnie wolne od poważnych błędów. Choć niektóre z możliwych błędów można wywieść z treści punktów I–VIII, to jednak nie warto ich enumeratywnie wskazywać, ponieważ nie sposób przewidzieć wszystkich możliwych splotów ośmiu trybów argumentacji, które mogą pojawiać się w rzeczywistości.

W tym opracowaniu, posiłkując się treścią wywiadów cytowanych w rozdziale 5, można jedynie częściowo wskazać na niektóre z tych trybów argumentacji oraz ich splotów. Nie zdecydowaliśmy się jednak na ich jednoznaczne wskazywanie, a ocenę zasadności takiego ewentualnego „rozplatania” trybów argumentacji obecnych w wypowiedziach pozostawiliśmy czytelnikowi. Przy znacznej bowiem komplikacji praktycznych splotów modelowych ośmiu trybów argumentacji politycznej każda próba „rozplatania” argumentacyjnych składowych konkretnych wypowiedzi respondentów byłaby nadmiernie z naszej strony autorytatywna, jeśli byśmy nie podali – w każdym pojedynczym przypadku – wielu dodatkowych informacji dotyczących: kontekstu konkretnej wypowiedzi oraz systemowej pozycji wypowiadającego się aktora, wraz z jej najważniejszymi parametrami, a także lokalnych uwarunkowań partycypacyjnej areny politycznej z charakterystycznymi dla niej polami interakcji oraz osobliwościami toczonych w obrębie tych pól (tonalnych i atonalnych) gier interesów. Z kolei służące obiektywizacji podawanie tych dodatkowych informacji mogłoby wprowadzić zniwelować wspomniane nadmiernie autorytatywne rozstrzygnięcia autorskie, jednak uczyniłoby pracę nad przygotowaniem niezwykle żmudną, a w jej efekcie powstałby tekst niemieszczący się w formacie przyjętym za standard we współczesnych naukowych opracowaniach książkowych. Tak więc mając do wyboru: autorskie autorytatywne rozstrzygnięcie lub żmudne odwzorowywanie całego kontekstu każdej z wypowiedzi, zdecydowaliśmy się porzucić obie ścieżki i za rozwiązanie wprowadzić niedoskonałe, ale jednak lepsze uznaliśmy to, które ostatecznie wdrożyliśmy, przygotowując rozdział 5. Polega ono na próbie udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy w konkretnych przypadkach przywołanych w rozdziale 5 wypowiedzi można stwierdzić istnienie takich lokalnych – specyficznych i niepowtarzalnych kontekstów, które są adekwatne do partycypacji w budżetowaniu, a jeżeli takie konteksty występują, to do jakiego stopnia są one skonkretyzowane – na ile są sformalizowane, a w jakim zakresie są nieformalne oraz na ile można mówić o ich trwałości (zob. rozdz. 5).

Proponowany przez nas model analizy, wraz z jego *źmudnym* wariantem, może być stosowany w pojedynczych, konkretnych przypadkach – gdy danych jest mniej i próbuje się je interpretować, uwzględniając: stosowane tryby argumentacji oraz konkretny kontekst, na który składają się: mniej lub bardziej sparametryzowane systemowe pozycje uczestników (aktorów) analizowanego procesu oraz specyfika lokalnej areny partycypacji i otwierających się w jej obrębie pól interakcji z uwzględnieniem prowadzonych w tychże polach gier interesów.

Są to składniki ramowego narzędzia analitycznego, które może być wykorzystywane zarówno przez akademików, jak i przez praktyków, a jego celem jest ustalenie konkretnej topografii interakcji zachodzących w związku z lokalnymi działaniami z kręgu polityk publicznych. W niniejszych badaniach wzięliśmy na warsztat budżetowanie partycypacyjne, ale posługując się proponowanym przez zespół narzędziem, można lokalnie analizować o wiele więcej, sięgając w zasadzie do wszystkich innych przejawów partycypacji.





## Rozdział 4

---

# Pola deliberacyjnej interakcji w budżetowaniu obywatelskim (Wojciech Ufel)

### 4.1. Wprowadzenie

W literaturze naukowej i dyskursie publicznym mówi się często o deliberacji, mając na myśli jej formalne i odgórnie zorganizowane przejawy. Tak zaplanowany proces jest relatywnie łatwy do uchwycenia w analizie instytucjonalnej, gdyż ma on wyraźnie wskazane miejsce w procesie podejmowania decyzji – choć to, czy jego funkcjonowanie spełnia założenia formalne, stanowi osobną kwestię do rozważenia. Równie istotne miejsce w teorii demokracji deliberacyjnej zajmują dyskusje na poziomie nieformalnym. Wspomina o tym choćby Habermas, wskazując na równie istotną rolę nieformalnych deliberacji oraz skutecznych pasów transmisji w funkcjonowaniu dyskursywnej sfery publicznej<sup>1</sup>. Niemniej ważna jest ona w najszerszej współcześnie stosowanym podejściu systemowym, którego czołowa autorka, Jane Mansbridge, podkreślała rolę codziennych, nieformalnych dyskusji w demokratycznym „podziale pracy” systemów uwzględniających deliberację<sup>2</sup>. Podejście to podkreśla rolę odpowiedniego

---

<sup>1</sup> J. Habermas, *Faktyczność i obowiązywanie...*, dz. cyt.

<sup>2</sup> J. Mansbridge, *Everyday Talk in the Deliberative System*, [w:] *Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement*, red. S. Macedo, Oxford University Press, Oxford 1999; J. Mansbridge i in., *A Systemic Approach to Deliberative Democracy*, [w:] *Deliberative Systems*, red. J. Parkinson, J. Mansbridge, Cambridge University Press, Cambridge 2012.

zaprojektowania systemu demokratycznego tak, by praktyki deliberacyjne były w nim umieszczone w możliwie optymalnym miejscu, demokratyzując funkcjonowanie pozostałych elementów otoczenia instytucjonalnego.

W kontekście głównego problemu rozważanego w niniejszej książce – relacji i konsekwencji ścierania tonalności i atonalności gier interesów w warunkach patchworku – chcemy wyjść poza wąską ramę instytucjonalną, która nawet rozmowom nieformalnym stara się zaprojektować zoptymalizowane miejsce w systemie demokratycznym. Choć oczywiście proces organizacji budżetu obywatelskiego (BO) w dużej mierze jest „sterowalny” przez lokalne władze, to jednak deliberację niezwykle trudno jest zadekretować – spośród kilkuset przykładów stosowania BO w polskich miastach, jedynie w Dąbrowie Górniczej udało się wprowadzić mechanizm, który nie opiera się na plebiscytowym głosowaniu. A nawet w tym przypadku rozwiązania ustawowe wprowadziły dodatkowe utrudnienia, które wymagają od władz lokalnych zdecydowanego przeprojektowania tego procesu. W pozostałych przypadkach staramy się wskazać na to, jak deliberacja zachodzi w przestrzeniach, które nie były do tego zaprojektowane, niejako pojawiając się w odpowiedzi na ścieranie się logiki tonalnej i atonalnej.

Dlatego w niniejszej analizie miejscami zaprojektowanej lub pojawiającej się deliberacji będą odpowiednie pola interakcji – z przewagą czynnika formalnego lub nieformalnego, w których jej zachodzenie jest bardziej prawdopodobne – czy w ogóle możliwe – niż w innych. Opierając się na badaniach w projekcie *Ewolucja budżetu obywatelskiego w Polsce – w kierunku deliberacji czy plebiscytu?*, rekonstruujemy trzy przejawy występowania deliberacji inicjowanych budżetowaniem obywatelskim. Wnioskując z przeprowadzonych badań empirycznych, udało nam się wyróżnić trzy przykłady zróżnicowanych pól interakcji, w których dochodzi do deliberacji, a które pojawiają się na różnych etapach budżetowania obywatelskiego. Pierwszy z nich odwołuje się do najlepiej w literaturze przedmiotu zidentyfikowanego jako deliberacyjna innowacja społeczna procesu Dąbrowskiego Budżetu Partycypacyjnego<sup>3</sup> (DBP), w którym projekty wybierane zostają nie w drodze głosowania, ale uzgadniania decyzji pomiędzy wnioskodawcami i wnioskodawczyniami projektów. Choć we wspomnianej analizie ujmujemy wszystkie badane przypadki budżetu obywatelskiego w kategorii

<sup>3</sup> J. Sroka, B. Pawlica, W. Ufel, *Ewolucja budżetu partycypacyjnego...*, dz. cyt., s. 69–83.

„bliskiej demokracji”<sup>4</sup>, będącej w klasyfikacji Yvesa Sintomera nowatorskim, lecz reaktywnym nurtem demokracji<sup>5</sup>, tak to konkretne rozwiązanie – będące jednym z elementów budżetowania obywatelskiego w Dąbrowie Górniczej – w największym stopniu zbliża się do modelu partycypacji modernizacyjnej. Kolejny analizowany przypadek wyeksplikowany jest przez funkcjonowanie Zespołu Technicznej Oceny Projektów w Legnicy<sup>6</sup>, w którego pracach udział bierze strona społeczna w postaci lokalnych organizacji pozarządowych. Trzeci przypadek zaistnienia deliberacji związany jest z jej nieformalnym występowaniem, np. poprzez współpracę ruchów oddolnych z instytucjami gminy w procesie składania i realizowania projektów albo o współpracę mieszkańców i mieszanek już na etapie realizacji projektu. W tym wypadku łatwiej jest zidentyfikować więcej przypadków jego występowania, które zostaną uwzględnione w naszych rozważaniach, więc nie będziemy się odnosić do jednego konkretnego miasta. W przypadkach drugim i trzecim poruszana tematyka związana jest z powstawaniem choćby częściowo deliberacyjnego pola wsparcia merytorycznego, co sytuuje te analizy w szerokim kontekście tematu tej książki. Nie zawsze da się to zrobić wprost – poszukujemy bowiem jedynie elementów modelu idealnego, zarysowanego we wcześniejszych rozdziałach. Bazując na nich, dokonujemy pewnej wstępnej i siłą rzeczy wybiórczej symulacji, żeby zobaczyć, na ile tak zarysowana teoria działa w odniesieniu do owych rzadkich przypadków wyłaniania się zrębów obywatelskiej deliberacji, zarówno tej sformalizowanej i celowej, jak i po prostu we wzorcach współpracy instytucjonalnej czy oddolnej, obywatelskiej.

## 4.2. Pole innowacji społecznej w Dąbrowie Górniczej

Budżet obywatelski w Dąbrowie Górniczej został wprowadzony w 2013 r., a więc na relatywnie wczesnym etapie pojawiania się tej innowacji w Polsce,

<sup>4</sup> Tamże, s. 64–68.

<sup>5</sup> Y. Sintomer, C. Herzberg, A. Röcke, G. Allegretti, *Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting*, „Journal of Deliberative Democracy” 2020, t. 8, nr 2.

<sup>6</sup> J. Sroka, B. Pawlica, W. Ufel, *Ewolucja budżetu partycypacyjnego...*, dz. cyt., s. 164–184.

natomiast od innych przypadków wyróżnia się tym, że w wyniku jego praktykowania opracowano oryginalne podejście oparte na dialogu i zaangażowaniu obywatelskim. W latach 2017–2018 w Dąbrowie Górniczej praktykowano formę deliberacyjną w ramach budżetowania obywatelskiego, która odniosła pozytywne rezultaty i zastąpiła wcześniejsze głosowanie na projekty, typowe dla rozwiązań plebiscytowych. W celu wspierania tego procesu stworzono lokalne minipubliki w postaci forów praktyków partycypacji, które miały charakter warsztatów diagnostycznych i projektowych. W wyniku ewaluacji i monitorowania budżetu obywatelskiego proces ten był następnie ulepszany i dostosowywany do lokalnych warunków.

Chociaż wprowadzenie nowelizacji ustawy wydawało się na początku sprzeczne z dalszym rozwojem dialogowej partycypacji w Dąbrowie Górniczej, nie zatrzymało to deliberacyjnej tendencji budżetowania obywatelskiego, aczkolwiek wpłynęło na przejrzystość i skuteczność tego procesu. Decyzja o wprowadzeniu głosowania nad projektami, zgodnie z nowelizacją ustawy o samorządzie gminnym, zobowiązała miasta na prawach powiatu do zmiany swojej praktyki budżetowej, w tym do oparcia się na głosowaniu oraz ograniczenia się do jednostek pomocniczych<sup>7</sup>. W przypadku Dąbrowy Górniczej władze podjęły decyzję o utrzymaniu dwóch równoległych budżetów. Pierwszym z nich jest działający na osiedlach Dąbrowski Budżet Partycypacyjny, który jest realizowany na podstawie zarządzenia Prezydenta Miasta i jest powszechnie uznawany, nie tylko lokalnie, za udany przykład partycypacji. Drugim jest ogólnomiejski budżet obywatelski, wdrażany na podstawie uchwały Rady Miejskiej, zgodnie z wytycznymi ustawowymi. Pierwszy z nich to proces deliberacyjny, prowadzony w celu osiągnięcia konsensusu przez liderów i liderki zgłaszających projekty, z kolei drugi to wariant plebiscytowy.

W ramach ogólnomiejskiego budżetu obywatelskiego projekty zgłaszane przez mieszkańców podlegają weryfikacji przez urząd miasta, a następnie są wybierane w procesie głosowania. W 2023 r. realizowana jest IV edycja tego procesu. Natomiast projekty zgłaszane w ramach DBP na poziomie dzielnicowym (który jest realizowany z podziałem na 18 dzielnic) są najpierw weryfikowane

---

<sup>7</sup> W Dąbrowie Górniczej jednostkami pomocniczymi nie są poszczególne osiedla. Dopiero w 2022 r. został wprowadzony podział na 18 dzielnic, lecz DBP w dalszym ciągu prowadzony jest na poziomie 36 osiedli.

przez UM, opracowywane są ich kosztorysy, a następnie są one prezentowane i dyskutowane na forach mieszkańców, które odbywają się podczas warsztatów organizowanych dla mieszkańców poszczególnych osiedli. Na każdym osiedlu odbywają się 2 lub 3 spotkania, podczas których ustalane są priorytety i – drogą porozumienia – wybierane projekty do realizacji w danym roku. Dopiero jeśli na forum mieszkańców nie uda się podjąć jednomyślnej decyzji co do realizacji konkretnego pakietu projektów, ustala się listę projektów poddanych pod głosowanie przez osoby zamieszkałe na danym osiedlu. Kluczową rolę w procesie dialogu obywatelskiego odgrywają animatorzy osiedlowi, których głównym zadaniem jest wspomaganie procesu diagnozowania potrzeb i opracowywania rozwiązań, a także prowadzenie procesu konsultacji i informowanie o przebiegu weryfikacji wstępnej oraz merytoryczno-prawnej.

Proces deliberacji w Dąbrowie Górniczej odbywa się w sposób zinstytucjonalizowany, z zaangażowaniem specjalnie powołanego w tym celu Zespołu ds. Budżetu Partycypacyjnego i Konsultacji Społecznych. Ze względu na skomplikowanie i intensywność procedury deliberacji wymaga on zaangażowania większej liczby animatorów i konsultantów, wyznaczonych w tym celu przez Urząd. Na każdym z 36 osiedli odbywa się „od 4 do 6 spotkań, na których po prostu dyskutuje się o tych projektach” (przedstawiciel władzy wykonawczej, Dąbrowa Górnicza), co powoduje, że formuła ta znacząco różni się obciążeniem od pozostałych badanych przez nas praktyk o charakterze plebiscytowym. Niemniej jednak rezultaty DBP – w przeciwieństwie do „ustawowego” BO – są oceniane bardzo dobrze zarówno przez osoby powiązane z urzędem i odpowiedzialne za jego wdrożenie i realizację, jak i przez autora i autorkę projektów, z którymi rozmawialiśmy. Obrazują to poniższe cytaty:

Realizując ten budżet [...], zlikwidowaliśmy możliwość siłowego rozwiązania w zakresie decyzji obywatelskich, jakim w mojej ocenie jest głosowanie. Czyli ten cały ciężar tego budżetu przesunęliśmy na deliberatywną formułę podejmowania decyzji, czyli kwestie przeanalizowania i podjęcia decyzji dotyczących poszczególnych dzielnic, a w kontekście też kształtu miasta, bo liczymy na to, że ta formuła będzie tą formułą edukacyjną, która pójdzie w kierunku edukowania społeczności lokalnej w zakresie podejmowania coraz szerszych decyzji dotyczących funkcjonowania miasta. Uczymy się od

tych mikrokomórek, czyli osiedli (przedstawiciel władzy uchwałodawczej, Dąbrowa Górnicza).

Generalnie ja jestem wielką zwolenniczką partycypacji i strasznie się cieszę, że nasz DBP spełnia te moje oczekiwania w tym zakresie. Jestem też wielką zwolenniczką tego, aby przy okazji realizacji projektów dogadywać się i współpracować, a nie walczyć ze sobą. I ten nasz DBP fantastycznie działał przez kilka lat do momentu, kiedy nie przyszła pandemia i trzeba było go zawiesić. Natomiast budżet ustawowy nie spełnia tego kryterium w zakresie partycypacji... Dlatego on mi się średnio podoba (autorka zwycięskiego projektu, Dąbrowa Górnicza).

I to jest właśnie fajne rozwiązanie, bo można tu wiele spraw przedyskutować... wprowadzić jakieś sensowne poprawki do poszczególnych projektów. Przypominam sobie też takie spotkania, na których były zgłaszane pomysły czy projekty, które się wzajemnie wykluczały, na przykład jeśli chodzi o lokalizację. Ale to też sprzyjało takiej konstruktywnej burzy mózgów – ja bardzo dobrze wspominałam te spotkania na swoim osiedlu, bo one naprawdę były bardzo fajne, takie owocne. Jeśli mieszkańcy danego osiedla nie dojdą do porozumienia, to ostatecznością jest głosowanie – ale z tego co się orientuję, to chyba żadne osiedle z takiego głosowania nie skorzystało. Było tak, że wybór projektów odbywał się w drodze uzgodnień, konsensusu. I w moim odczuciu tak właśnie powinien wyglądać modelowy budżet partycypacyjny, że to mieszkańcy sami decydują, co dla nich jest najważniejsze w ich najbliższym otoczeniu. Uważam, że ten budżet partycypacyjny w Dąbrowie działał bardzo dobrze, pręźnie. Natomiast jeśli chodzi o budżet obywatelski, to został on narzucony nam przez władzę centralną, która nie do końca zna chyba specyfikę poszczególnych miejscowości (autor odrzuconego projektu, Dąbrowa Górnicza).

Można zatem stwierdzić, że dąbrowskie rozwiązanie partycypacyjne jest mechanizmem cenionym przez osoby w nim uczestniczące i choć cieszy się

mniejszą frekwencją, niż ogólnomiejski budżet obywatelski polegający na głosowaniu, to jest on rozpoznawany jako znacznie bardziej jakościowy proces decydowania o inwestycjach osiedlowych. Urzędnicy, z którymi przeprowadziliśmy wywiady, wskazują też na szereg pozytywnych skutków, które płyną z zastosowania takiego modelu partycypacji, a wykraczają poza zwykłą realizację zwycięskich projektów:

Na pewno mocną stroną jest to, że mieszkańcy naszego miasta zaczęli angażować się w różnego typu przedsięwzięcia. Oczywiście jeśli weźmiemy pod uwagę liczby, to tu nie ma jakiegoś wielkiego szafu. Ale to ożywienie wśród naszych mieszkańców jest widoczne – no bo tu jednak w grę wchodzi prawdziwe pieniądze, prawdziwy budżet pozwalający na realizację określonych przedsięwzięć [...]. Po drugie, chyba mocną stroną jest ta kwestia edukacyjna – mieszkańcy mogą z bliska poznawać, w jaki sposób samorząd, czyli wybrana przez nich władza realizuje te wybrane przez nich przedsięwzięcia. Obserwujemy wtedy ich zdziwienie, że na przykład nie każdy teren w mieście stanowi własność miasta. Z drugiej strony my jako samorządowcy też się poprzez ten budżet uczymy. Ja obserwuję, że w myśleniu urzędniczym dokonały się naprawdę duże zmiany na przestrzeni tych ostatnich kilku lat. Ponadto wychodzą na jaw te wszystkie niedociągnięcia ze strony urzędników. Na przykład jeśli chodzi o nietrafione decyzje dotyczące wydzielania wspólnot – i to się nagle ujawniało w trakcie dyskusji na temat budżetu (przedstawiciel władzy wykonawczej, Dąbrowa Górnicza).

W moim przekonaniu budżet obywatelski jest bardzo ważnym narzędziem polityki miejskiej w Dąbrowie Górniczej. Chociażby z tego względu, że zwiększa świadomość mieszkańców naszego miasta na temat funkcjonowania Urzędu Miejskiego... na temat tego, jak na przykład funkcjonują zamówienia publiczne..., w jaki sposób są dokonywane wydatki w mieście [...]. Można też zaobserwować, że kategorie tych projektów wraz z upływem czasu się zmieniały [...]. Najpierw były rozmowy typu: że tu brakuje ławki, tu brakuje kosza, że tu potrzebny jest plac zabaw, siłownia czy że trzeba zmienić



doposażenie tych obiektów... I na początku przeważały tego typu projekty. Natomiast ostatnio: 2–3 lata to już mamy trochę inną kategorię projektów, bo one dotyczą na przykład zanieczyszczenia powietrza czy oferty edukacyjnej dla mieszkańców. Także ten budżet stał się dla nas tak naprawdę idealnym narzędziem do tego, abyśmy mogli wspólnie z mieszkańcami porozmawiać o ich potrzebach (urzędnik zajmujący się sprawami BO, Dąbrowa Górnicza).

Podsumowując zatem, Dąbrowa Górnicza jest przykładem takiego zastosowania budżetowania obywatelskiego w Polsce, które jest najbliższe modelowi deliberacyjnemu, pierwotnie powstałemu w brazylijskim Porto Allegre. Jedyny podobny przypadek takiego działania zauważyliśmy w Gorzowie Wielkopolskim, gdzie władze miasta umożliwiły mieszkańcom „pakietowanie i sieciowanie projektów [...] [które] w doskonały sposób uczy dialogu i rozmowy” (urzędnik zajmujący się sprawami BO, Gorzów Wielkopolski). W rozwiązaniu tym głosowanie nad projektami poprzedzone jest dyskusjami w konkretnych rejonach i próbą osiągnięcia kompromisu dotyczącego tego, które projekty lub pakiety projektów mają zostać zrealizowane, a które – przesunięte na kolejny rok. Dopiero gdy takiego kompromisu nie uda się wypracować, pakiety lub pojedyncze projekty poddawane są głosowaniu.

Umożliwienie powstania takiego dialogicznego pola interakcji, jakie wystąpiło w Dąbrowie Górniczej, wymagało nie tylko otwartości i innowacyjności władz politycznych oraz zaangażowania znacznych środków administracyjno-organizacyjnych, ale także kreatywnych rozwiązań pozwalających na obejście ograniczeń ustawodawczych, w zakresie zarówno odejścia od deliberacji na poziom powszechnego głosowania, jak i oparcia się na jednostkach pomocniczych. Na marginesie warto dodać, że z podobnymi przykładami kreatywnego obchodzenia lub wręcz ignorowania rozwiązań ustawowych mieliśmy do czynienia podczas analizy innych (już nie deliberacyjnych) przypadków budżetowania obywatelskiego w Polsce (m.in. w Hrubieszowie czy Nowej Rudzie), gdzie sprawdzające się w lokalnych warunkach rozwiązania zostały utrzymane wbrew intencji ustawodawcy.

### 4.3. Pole wsparcia merytoryczno-technicznego

Legnicki Budżet Obywatelski (LBO) został uruchomiony w 2013 r., podobnie jak opisany powyżej budżet w Dąbrowie Górniczej. Pierwsza wersja LBO okazała się bardzo udana, dlatego w kolejnych latach nie było potrzeby wprowadzania znaczących zmian w obowiązujących zasadach, choć był on sukcesywnie usprawniany, a niektóre rozwiązania – jak np. powoływanie Punktu Informacyjnego, możliwość głosowania na kilka projektów czy wieloetapowość procesu oceny wniosków – były testowane w różnych wariantach. Jednak w 2018 r. wprowadzono nowelizację ustawy o samorządzie gminnym, która spowodowała zmiany w regułach dotyczących Legnickiego Budżetu Obywatelskiego. Obejmowały one:

- 1) organizację procedury oceny wniosków – Rada Miasta została ustawowo zobowiązana do przyjęcia uchwały, która określa wymagania formalne dotyczące projektów budżetu obywatelskiego. Wcześniej to zadanie było realizowane na podstawie corocznych zarządzeń Prezydenta, który mógł tworzyć budżet obywatelski dla gminy;
- 2) rozszerzenie prawa do głosowania – wprowadzono zmiany umożliwiające wszystkim mieszkańcom i mieszkankom uczestnictwo w głosowaniu nad projektami budżetu obywatelskiego. Dotychczasowa praktyka ograniczała to prawo do osób pełnoletnich;
- 3) zmniejszenie liczby wymaganych podpisów zmniejszono liczbę podpisów niezbędnych do złożenia wniosku o projekt budżetu obywatelskiego z 20 do 2. Ma to na celu ułatwienie procesu zgłaszania propozycji przez mieszkańców, choć powoduje, że projekty przed zgłoszeniem nie są omówione w szerszym gronie;
- 4) rezygnację z powoływania Punktu Informacyjnego – zmieniono praktykę powoływania Punktu Informacyjnego, który był odpowiedzialny za udzielanie informacji i wsparcie dla mieszkańców dotyczące LBO. Ta zmiana miała na celu usprawnienie procesu i dostępności informacji. Pewną rolę zastępczą w tej kwestii przejęły Zespoły Technicznej Oceny Projektów (ZTOP), które mogą poprawiać wnioski w konsultacji z ich liderami i liderkami;
- 5) zwiększenie kwoty przeznaczonej na BO: Podjęto decyzję o zwiększeniu środków finansowych przeznaczonych na realizację LBO. Większy budżet

umożliwia większą skalę projektów i spełnienie potrzeb społeczności lokalnej.

Widać więc, że przy okazji wprowadzenia zmian wymaganych ustawą – przede wszystkim dotyczących organizacji procesu – wprowadzono też reformę procedury, która miała na celu usprawnienie funkcjonowania Legnickiego Budżetu Obywatelskiego, zapewnienie większego udziału mieszkańców w podejmowaniu decyzji lokalnych i zwiększenie efektywności programu.

W kontekście prowadzonych w niniejszej książce rozważań ważne jest, że proces oceny wniosków złożonych w ramach LBO jest wieloetapowy i obejmuje aspekty techniczne, merytoryczne i społeczne. W tym procesie uczestniczą przedstawiciele nie tylko Urzędu, ale także Rady Miasta oraz strony społecznej. Etap oceny projektów – formalnej czy merytorycznej – jest jednym z kluczowych elementów tego procesu, potencjalnie będąc miejscem, w którym może zachodzić zarówno bliska współpraca z osobami zgłaszającymi wnioski, jak i ręczne sterowanie przez władze tym, jakie projekty mają być zaakceptowane do głosowania. Legnicki przykład jest jedynym spośród analizowanych przez nas przypadków budżetowania obywatelskiego w Polsce, w którym do tego procesu zaprasza się strony społeczne, co znacznie przybliżyło ten model do otwartego, transparentnego wypracowania opcji przedłożonych do głosowania. Warto pokazać ten proces, zestawiając jego formalną analizę z wypowiedziami osób biorących w nim udział (zob. dalej).

Rolę organizacyjną w tym procesie pełni Centrum Dialogu Obywatelskiego – Wydział Urzędu Miasta Legnica. W ramach struktur urzędu istnieje jedno stanowisko ds. budżetu obywatelskiego, ale dodatkowo, podczas realizacji LBO powoływany jest Zespół Technicznej Oceny Projektów (ZTOP), który od 2019 r. odpowiada za ocenę projektów na trzech różnych etapach. Wcześniej istniał również Zespół Kwalifikacji Projektów, który dzielił zadania z ZTOP.

W pierwszym etapie, który obejmuje ocenę techniczną kosztorysów i wykonalności projektów, uczestniczą przedstawiciele odpowiednich wydziałów i biur Urzędu Miasta. Już wówczas zachodzi pewna szczątkowa deliberacja pomiędzy wydziałami, choć bez udziału mieszkańców i mieszkanek Legnicy. Ci uczestniczą w drugim etapie, w którym ma miejsce ocena merytoryczna. Oprócz przedstawicieli wybranych wydziałów, biorą w niej udział również przedstawiciele: Rady Miejskiej (5 osób), każdej z legnickich spółdzielni mieszkaniowych, a także organizacji pozarządowych – Rady Seniorów, Młodzieżowej

Rady Miejskiej, przedstawicieli osób niepełnosprawnych oraz Rady Pożytku Publicznego. Zadaniem tego etapu jest ocena zgodności zgłoszonych projektów z wymaganiami formalnymi, ocena budżetów, ale też – jak wskazuje jeden z urzędników – dochodzi wtedy do ciekawych dyskusji o potrzebach miasta:

[...] często wychodzą fajne rzeczy, np. realizując kolejne projekty, ludzie z różnych wydziałów zaczynają ze sobą rozmawiać, zaczynają rozumieć uwarunkowania pracy swoich wydziałów. Oczywiście czasami zdarzają się też kłótnie, ale przeważa wymiana opinii, jest wypracowywane wspólne stanowisko, pomimo że każdy wydział ma swoje interesy. Ostatecznie ten konsensus musi być zawarty, każdy się pod nim musi podpisać (przedstawiciel władzy wykonawczej, Legnica).

Trzeci etap, czyli etap odwołań, odbywa się w mniejszym gronie, składającym się z radnych, przedstawicieli i przedstawicielek spółdzielni mieszkaniowych oraz Urzędu. W tym etapie rozpatrywane są ewentualne odwołania od decyzji podjętych na wcześniejszych etapach oceny. W ten sposób zapewniona jest kompleksowa i wielostronna ocena wniosków w ramach Legnickiego Budżetu Obywatelskiego, uwzględniająca aspekty techniczne, merytoryczne i społeczne, która jednocześnie przez zaangażowanie stron społecznych nabiera cech transparentności, ale też prowadzi do dyskusji, których wpływ zauważyć można też poza procesem budżetowania obywatelskiego:

Właśnie to kolegialne podejmowanie decyzji, prowadzenie posiedzeń tego Zespołu, czyli najpierw każdy Wydział opiniuje według siebie, a później zbieramy się wszyscy, zaczynamy dyskutować i na bardzo wczesnym etapie jesteśmy w stanie wyeliminować błędy czy też naprawić pewne elementy w projekcie... W takim duchu koncyliacji, bo zazwyczaj pracownicy jednego Wydziału nie muszą mieć wiedzy na temat rozwiązań prawnych innego Wydziału. Ale gdy w jednym miejscu rozmawiamy na jeden temat, często ta dyskusja jest ożywiona, to wtedy wszyscy zaczynamy mieć świadomość problemu i staramy się go jakoś skutecznie rozwiązać. I w ten sposób unikamy problemu na etapie realizacji, gdzie już

właściwie nie ma ruchu, kiedy sytuacja jest trudna i gdzie jedni drugim zarzucają, że coś nie zostało dopilnowane. I w moim przekonaniu ten nasz Zespół Technicznej Oceny Projektów jest czymś niezwykle wartościowym i wręcz unikatowym (przedstawiciel władzy wykonawczej, Legnica).

Deliberacyjny i prospołeczny charakter Zespołu przekłada się też na współpracę z liderami i liderkami projektów, zarówno na etapie oceny technicznej, jak i potem, podczas realizacji zwycięskich projektów:

Zapraszamy lidera [na spotkania] Zespołu Technicznej Oceny projektów. I na tych spotkaniach m.in. tłumaczymy, dlaczego prosimy o wyrażenie zgody na ograniczenie tego projektu z uwagi na wysokość pieniędzy w puli, która jest do dyspozycji. W 99%, kiedy już wytłumaczymy te ograniczenia finansowe, potknięcia merytoryczne, że na przykład byłoby dobrze, aby plac zabaw nie składał się tylko z samych huśtawek, [należy] wyjaśnić proces budowy placu zabaw: że najpierw trzeba wykorytować podłoże, nawieść piasek, zrobić krawężniki, odpowiednie odległości – to lider projektu z tym ogromem wiedzy zgadzał się na nasze sugestie i propozycje: „macie Państwo rację, że skoro ten mój projekt przekracza znacznie środki przewidziane na realizację projektu, to może zrobmy to, to i to. Lepiej niech będzie już zrobiona 1/3 z tego projektu niż nic” [...] Na etapie projektowania również jest współpraca pomiędzy projektantem i liderem projektu. także na tym etapie są wysyłane zaproszenia do lidera projektu z prośbą o spotkanie. [...] I wtedy lider jest zapraszany i proszony o opinię. Z każdego jednego spotkania sporządzany jest protokół, pod którym lider się podpisuje, [stwierdzając] że wszystko, co będzie realizowane, zostało z nim skonsultowane. [...] ten proces ma też taki walor edukacyjny. Taka osoba staje się w takiej sytuacji niejako naszym ambasadorem, który po pierwsze będzie bardzo mocno bronił swojego projektu, a po drugie ma faktyczną wiedzę, jak wygląda ten cały proces inwestycyjny, bo on na każdym etapie jest informowany, my z nim konsultujemy różne rzeczy (przedstawiciel władzy wykonawczej, Legnica).

Pozytywną ocenę tego procesu wyrażają także osoby, które zgłaszają i realizują projekty w BO, pozytywnie oceniając kierunek rozwoju tego procesu, który dąży do jak największego zaangażowania mieszkańców i mieszkańek w projekty:

Od pierwszego LBO, w którym wygrałam – do ostatniego LBO, gdzie też wygrałam, zmieniło się naprawdę bardzo dużo. Bo na samym początku mój projekt został zmieniony bardzo mocno... Tam właściwie została zachowana tylko częściowa myśl projektu – to dotyczyło placu zabaw. I ta zrealizowana inwestycja praktycznie nie miała nic wspólnego z moim projektem, ale nikt wtedy nie pytał mnie o zdanie. Przepraszam, zapytano się mnie o taką drugorzędną w sumie sprawę: czy z zaplanowanych 20 ławek można zrobić 10 ławek. Zgodziłam się, bo widziałam, że to i tak nie ma większego znaczenia, bo ten mój pomysł był zmasakrowany i że ta inwestycja jest już na takim etapie, że ja już nic z tym nie zrobię. Przy późniejszych projektach byłam już zapraszana, ale okazywało się, że tego nie można zrobić, i że w sumie to można zrobić co najwyżej 1/10 tego, co zaplanowałam. Ale przy tych ostatnich edycjach zupełnie inaczej ta współpraca wygląda, jeśli chodzi o ten etap analizowania projektu przez Urząd i później na etapie realizacji – jest cały czas kontakt i to ja mam ostateczny głos, jak ma wyglądać realizacja. Wcześniej tego kompletnie nie było. Moja rola ograniczała się do złożenia projektu do głosowania i później do zachęcania do głosowania na mój projekt. I na tym moja rola się kończyła. Przy ostatnim projekcie, który wygrałam, wydzwaniał do mnie projektant, spotykaliśmy się, była fajna współpraca – zupełnie jest teraz inne podejście (autorka odrzuconego projektu, Legnica).

Podsumowując, praca ZTOP jest wieloetapowa, angażuje różnych interesariuszy i interesariuszki oraz opiera się na transparentnych systemach komunikacji, aby zapobiec niejasnościom i zwiększyć zaufanie do całego procesu BO. Po etapie oceny technicznej, w którym głównie uczestniczą osoby oddelegowane z Wydziałów UM, zaprasza się do udziału w ocenie merytorycznej stronę społeczną oraz liderki i liderów projektów, które budzą wątpliwości lub wymagają ulepszeń – ich zgoda jest niezbędna, aby dopuścić zmieniony projekt

do dalszej procedury. Liderzy i liderki projektów pozostają zaangażowane przez cały proces planowania i projektowania inwestycji, a wszelkie odstępstwa od tego są z nimi konsultowane. Osoby te są nie tylko współodpowiedzialne za przygotowanie projektu i mobilizację lokalnej społeczności – jak to ma miejsce w znakomitej większości przypadków BO w Polsce – ale również stają się ambasadorami całego Legnickiego Budżetu Obywatelskiego.

Sprawne działanie Zespołu Technicznej Oceny Projektów, który z jednej strony angażuje urzędników i urzędniczki z różnych wydziałów i przedstawicieli oraz przedstawicielki lokalnej społeczności, a z drugiej zaprasza liderów i liderki projektów do bliskiej współpracy, pozytywnie wpływa na funkcjonowanie całego środowiska. Ta współpraca zwiększa kompetencje liderów i liderek społeczności, zapoznaje ich z aspektami inwestycji i umożliwia przygotowywanie coraz lepszych i bardziej interesujących projektów do budżetu obywatelskiego. Jednocześnie jest to sposób na zapewnienie sprawnego przepływu informacji, który w przeciwnym razie mógłby nie wystąpić. Jak wskazuje jeden z urzędników, z którymi rozmawialiśmy, wartością dodaną jest tutaj poziomy przepływ informacji między poszczególnymi jednostkami urzędu, co wynika z deliberacyjnego charakteru pracy zespołu. Takie działania – oceniane przez nas w analizie LBO jako dobre praktyki, godne naśladowania w skali całego kraju<sup>8</sup>, tworzą zręby deliberacji obywatelskiej, która w przyszłości może przełożyć się na bardziej pogłębiony i kompleksowy dialog obywatelski.

Nie można jednak omijać pewnych ograniczeń opisywanego przez nas rozwiązania. Przede wszystkim należy mieć na uwadze fakt, że to w dalszym ciągu Urząd Miasta gra główną rolę w decydowaniu o tym, kto i w jakiej formule będzie brał udział w dyskusjach ZTOP. Ograniczenie się do przedstawicieli Spółdzielni Mieszkaniowych i obywatelskich Rad działających przy UM ma oczywiście praktyczne uzasadnienie, lecz jednocześnie w pewnym sensie zamyka ów proces na osoby spoza tego grona. Prowadzone przez nas badania nie pozwalają na jednoznaczne stwierdzenie zależności tworzących się w tym środowisku, ale można domniemywać, że będzie nimi pewna mieszanka czynników konstytuujących pola interakcji, opisanych w rozdziale 1,

---

<sup>8</sup> J. Sroka, B. Pawlica, W. Ufel, *Ewolucja budżetu partycypacyjnego...*, dz. cyt., s. 173–174.

choć bez stwierdzenia o tym, które z nich przeważają. W kontekście tonalnych gier interesów mamy tu do czynienia z grami funkcjonalnymi w sensie formalno-systemowym (zob. rodz. 1, pkt 2') – jest tu funkcjonalnie działająca struktura formalna (Rada Seniorów, Rada Pożytku Publicznego, Spółdzielnie Mieszkaniowe i Rada Młodzieżowa), która zostaje dodatkowo zaproszona do ZTOP na zasadzie partnerskiej. Należy jednak zastanowić się, w jaki sposób funkcjonują tu atonalne gry interesów, tzn. na ile w Legnicy strona społeczna pochodzi faktycznie spoza kręgów władzy, zostaje dodatkowo zaproszona na podstawie sieci (zob. rodz. 1, pkt 3') czy indywidualnych relacji patron–klient (zob. rodz. 1, pkt 3'')? Odpowiedź na to pytanie pozwoliłaby na dokładniejszą charakterystykę owych relacji, lecz w sytuacji braku odpowiednich danych pozostaje jedynie spekulacja na temat tego, jak w tej tonalnie funkcjonalnej strukturze – nie tylko w Legnicy, ale też w innych miejscach, obecnie (jeśli takie są poza zbadanymi przez nas przypadkami) lub w przyszłości stosujących podobne rozwiązania – mogą współbrzmieć atonalne gry interesów.

#### 4.4. Pole działań oddolnych

W ostatnim kroku naszej analizy skłaniamy się w stronę działań najczęściej nieformalnych, w których deliberację rozumiemy jako komunikowanie się osób zaangażowanych w dane działanie, w wyniku czego zachodzi kooperacja czy koordynacja działań wymaganych do realizacji danego projektu. Te „rozmowy o codzienności”<sup>9</sup>, toczące się wokół działań związanych z budżetowaniem obywatelskim, mogą odgrywać istotną rolę wspólnototwórczą i wpływać nie tylko na dany projekt, ale też na kształtowanie się kompetencji oraz więzi społecznych, rzutujących na inne działania partycypacyjne czy zachowania wyborcze. Sama formuła BO sprzyja takim rodzajom kontaktów, gdyż niejednokrotnie powodzenie projektu – rozumiane jako sukces w plebiscytowej formule budżetu obywatelskiego albo jako jego skuteczna realizacja – wymaga współpracy między mieszkańcami i mieszkankami danego miasta lub zaangażowania do współpracy różnych miejskich instytucji czy organizacji.

---

<sup>9</sup> J. Mansbridge, dz. cyt.



Oddolna współpraca w budżetowaniu obywatelskim zaczyna się już na etapie tworzenia i zgłaszania projektów. W pierwotnych założeniach większości badanych przez nas, w ramach realizacji projektu, przypadków BO zgłaszane projekty wymagały podpisu kilkunastu bądź kilkudziesięciu osób wyrażających swoje poparcie. Sama konieczność zbierania podpisów już prowadzi do aktywizacji lokalnej społeczności: „Jako silną stroną [BO] można byłoby wskazać aktywizację, takie ożywienie społeczne pewnych środowisk czy też pewnych sołectw, które bardzo mocno angażują się na etapie zbierania podpisów” (przedstawiciel władzy wykonawczej, Opatów). Może ona także świadczyć o zdolnościach organizacyjnych i społecznych osób składających wnioski, co rzutuje na późniejszą promocję i ewentualną współpracę w realizacji tego projektu, a w dłuższej perspektywie – wyłanianie się lokalnych liderów i liderów. Wskazuje na to jeden z naszych rozmówców:

Dla mnie 20 podpisów to jest minimum. Jak ktoś nie potrafi zebrać 20 podpisów, to jak on później będzie w stanie promować swój projekt przed głosowaniem? Po prostu w takiej sytuacji szkoda czasu zarówno jego, jak i naszego, bo przecież trzeba się nad tym wnioskiem pochylić. Więc na pewno trzeba być otwartym i umieć nawiązywać kontakty z innymi ludźmi, trzeba umieć zachęcić inne osoby do zagłosowania. Bez tego będzie bardzo trudno zrealizować nawet najlepszy pomysł (urzędnik zajmujący się sprawami BO, Nowa Ruda).

Inne osoby zwracają uwagę także na to, że zbieranie podpisów jest formą promocji budżetu obywatelskiego (przedstawiciel władzy wykonawczej, Opatów) i informowania o mechanizmach jego działania. Z perspektywy obywatelskiej ten proces oddaje poniższa wypowiedź, łącząca wszystkie wymienione wyżej aspekty:

[...] Bo jak na przykład zbieraliśmy podpisy, to praktycznie nikt nie wiedział, o co chodzi, musieliśmy wszystko tłumaczyć. Niewiele osób wiedziało, że jest coś takiego jak budżet obywatelski. Oczywiście trzeba było do tego projektu przekonać innych ludzi, przekonać ich, że wspólnie możemy odnieść sukces, bo 1–2 osoby nie dadzą

radę tego zrobić. I zgromadziliśmy wokół siebie grupę osób, która w sposób bardzo aktywny zaangażowała się w zbieranie podpisów. Było 5–6 projektów, które przeszły weryfikację wstępną i chyba nasz projekt był bodajże na pierwszym miejscu w głosowaniu, a to było efektem tego, że chodziliśmy także po okolicznych wioskach od domu do domu i zbieraliśmy podpisy. Mówiliśmy, że chcemy zbudować plac zabaw, i większość osób w innych wioskach była nam przychylna i składała podpisy za tym naszym projektem. Generalnie na tych wioskach u nas się nic nie dzieje i ludzie byli mile zaskoczeni tym, że się w to zaangażowaliśmy i że może uda się nam przełamać ten impas tej niemocy, że u nas coś powstanie (autor zwycięskiego projektu, Opatów).

Nie wszystkie głosy na ten temat są jednak przychylnie. Konieczność zbierania podpisów jest uznawana za kontrowersję czy nawet barierę w zgłaszaniu projektów, w związku z czym w niektórych miastach liczba podpisów wymaganych do zgłoszenia projektu bywa redukowana (np. w Gorzowie Wielkopolskim czy Legnicy)<sup>10</sup> bądź wprowadzana jest możliwość składania podpisów w wersji elektronicznej (np. w Rypinie i Nowej Rudzie). W Hrubieszowie zdecydowano się natomiast na zmianę, zgodnie z którą podpisy mogą składać tylko osoby powyżej 16. roku życia. Wśród głównych przyczyn niechęci do tego mechanizmu wskazywany jest brak zaufania społecznego, przejawiający się w wielu wymiarach:

Uważamy, że Polacy są na tyle indywidualistami, że to zbieranie podpisów może być pewnym progiem ograniczającym, pewną barierą. [...] Chcieliśmy, aby nasz budżet maksymalnie uprościć, po to aby zminimalizować liczbę osób, które się zniechęcą do uczestnictwa w BO z powodów formalnych. I właśnie dlatego odeszliśmy od zbierania głosów na listach poparcia, wybieramy projekty, a nie liczymy punkty (urzędnik zajmujący się sprawami BO, Sopot).

<sup>10</sup> Należy jednak na marginesie zauważyć, że w jednym z badanych przypadków – w Puławach – w 2019 r. wprowadzono konieczność zebrania 20 podpisów, przy czym takiego wymogu we wcześniejszych edycjach BO nie było.

No i trzeba zebrać co najmniej 15 podpisów... I to jest najgorsze, bo samo zebranie podpisów nie jest żadnym problemem; natomiast trudne jest pozyskanie numeru PESEL. Ludzie do tego podchodzą nieufnie, bo z zebraniem podpisu – to proszę bardzo, natomiast gorzej jest z podaniem PESEL-a (autor zwycięskiego projektu, Opatów).

To jest na przykład przepis ustawy o BO nakazujący zbieranie podpisów przez osobę składającą projekt. I według mnie pojawia się tu taki kłopot dla osoby zbierającej podpisy, że to jest niezgodne z ustawą o RODO. U nas najbardziej aktywną grupą, jeśli chodzi o BO, są seniorzy – zbieranie podpisów poparcia może stanowić dla nich pewnego rodzaju utrudnienie (urzędnik zajmujący się sprawami BO, Puławy).

Druga przyczyna [problemów z zebraniem poparcia] – to taki strach, że ta działalność obywatelska może komuś się nie spodobać... Po co się wychylać, po co się narażać? Nigdy nie wiadomo, kto to będzie czytał, i lepiej nie podpisywać – to właśnie ja tego doświadczyłem przy zbieraniu podpisów (autor odrzuconego projektu, Opatów).

Powyższe cytaty wydają się trafnie obrazować naszą diagnozę o niskiej kulturze partycypacyjnej, jednocześnie ujawniając istotny dylemat partycypacji w ramach BO: czy stawiać na rozwiązania trudniejsze, choćby szczątkowo deliberacyjne, które jednak mogą mieć pozytywny wpływ na społeczność w przyszłości, czy jednak upraszczać procedury i minimalizować zaangażowanie mieszkańców, sprowadzając je do udziału w plebiscytowym głosowaniu? W kontekście tezy niniejszej książki wydaje się, że to pierwsze rozwiązanie może prowadzić do transformacji postaw i wzorców zachowań w polu interakcji, podczas gdy rozwiązanie drugie może utrwalać postawy społecznego wycofania, pozostawiając pole działania politycznego w wyłącznej dyspozycji lokalnych elit i ich układów. Jednak konieczność zbierania podpisów nie jest wyłącznym sposobem aktywizacji i mobilizacji mieszkańców i mieszkańek gminy – i bez tego sam proces składania projektu do BO może przerodzić się w deliberacyjne w swoim charakterze działanie oddolne:

[...] na Radzie Rodziców ten temat [placu zabaw] podniosłam i wielu rodziców mieszkających blisko szkoły było zainteresowanych tymi działaniami. Zaczęliśmy rozmawiać, ale od samego początku chcieliśmy, aby ten projekt był mocno przez wszystkich przedyskutowany społecznie – czyli zaczęliśmy o tym pomysle rozmawiać z dyrekcją, z nauczycielami oraz z okolicznymi mieszkańcami (autor zwycięskiego projektu, Sopot).

Pozostając na etapie planowania projektów w BO, warto przywołać jeszcze jeden przykład oddolnych interakcji społecznych, a mianowicie nawiązywanie współpracy osób czy organizacji zgłaszających projekty z innymi instytucjami i organizacjami funkcjonującymi w powiecie. Dysponują one bowiem często zasobami – materialnymi czy administracyjnymi – które są wymagane do skutecznego przeprowadzenia projektu. Współpraca ta kontynuowana jest w przypadku uzyskania przez projekt finansowania, przez co jej uczestnicy zyskują nowe doświadczenia lokalnej współpracy. Jednym z zaobserwowanych przez nas przykładów, który dobrze to obrazuje, jest projekt z zakresu aktywizacji seniorów, zainicjowany przez Hrubieszowską Radę Seniorów, ale zorganizowany przy wsparciu Domu Kultury:

My, jako Hrubieszowska Rada Seniorów, nie jesteśmy jednostką budżetową miasta. I tu Dom Kultury nam dużo pomógł, bo przejął na siebie rozliczenie tego projektu, tych wszystkich wydatków, które były poniesione w ramach projektu. I to właśnie Hrubieszowski Dom Kultury podpisał się pod tymi wszystkimi wydatkowanymi pieniędzmi jako jednostka budżetowa. Bo formalnie to było tak zrobione, że to Urząd Miasta podpisał stosowną umowę z Hrubieszowskim Domem Kultury na realizację tego naszego projektu. To było dla nas bardzo duże ułatwienie. Bo tak jak mówię – Hrubieszowska Rada Seniorów nie ma osobowości prawnej, [...] my zostaliśmy podpięci pod Dom Kultury – a oni byli bardzo pomocni, nie stwarzali nam żadnych problemów. Ta współpraca była fantastyczna (autor zwycięskiego projektu, Hrubieszów).

Spośród innych instytucji, które zostają zaproszone do współpracy w ramach projektów z BO, wymienić można biblioteki, placówki zdrowia, przedszkola czy

szkoły (z którymi współpraca stanowi innego rodzaju problem dla BO, o czym będzie mowa w dalszej części rozważań). W niektórych projektach biorą też udział Kościoły, lecz nie zawsze jest to możliwe. Pośród badanych przez nas przypadków wskazać można organizację koncertu muzyki sakralnej w kościele (autor zwycięskiego projektu, Nowa Ruda), nie było możliwe natomiast sfinansowanie ogrzewania kościoła w Dąbrowie Górniczej, „z uwagi na rozdział Kościoła od państwa” (urzędnik zajmujący się sprawami BO, Dąbrowa Górnicza). Zwiększona współpraca może także nastąpić w efekcie udziału w BO nawet w przypadku, gdy projekt nie zostanie sfinansowany – jest to bowiem również platforma promocji własnej działalności oraz komunikacji potrzeb. Przykład takiej współpracy został zauważony w Dąbrowie Górniczej:

Niektóre pomysły, projekty przygotowywane na budżety partycypacyjne czy budżety obywatelskie są „kupowane” przez władze naszego miasta i po pewnym czasie są realizowane. Na przykład jest u nas takie Stowarzyszenie Femina. Oni właśnie mają fantastyczne projekty edukacyjne typu „Budząca się szkoła”. I właśnie oni przegrali swój projekt w głosowaniu w ramach budżetu obywatelskiego; natomiast władzom miasta tak spodobał się ten ich projekt, że miasto zaproponowało im współpracę (autor zwycięskiego projektu, Dąbrowa Górnicza).

Choć nie wszystkie przykłady współpracy, które zanotowaliśmy w trakcie naszych badań, mają charakter projektów „miękkich”<sup>11</sup>, to możemy stwierdzić, że właśnie one najbardziej sprzyjają tworzeniu nowych pól interakcji. Dochodzi na nich bowiem nie tylko do wymiany zasobów, opisywanej w rozdziale 1 jako 4’, ale stają się one polem współpracy polegającej na wzajemnym udziale w kooperatywnym pozyskiwaniu, operacjonalizacji oraz kapitalizacji zasobów (zob. rozdz. 1, pkt 4”). Współpraca nie kończy się wszak na etapie zgłaszania i promowania projektu, ale dzięki uzyskaniu dofinansowania z BO przeradza się w dalszą pracę nad wspólnym zadaniem. Warto zauważyć, że wspomniane

---

<sup>11</sup> Pojawiają się duże projekty infrastrukturalne na doposażenie placówek medycznych, bibliotek czy rozbudowę sal dydaktycznych, gimnastycznych, boisk bądź placów zabaw w szkołach.

wyżej projekty są najczęściej współrealizowane przez jednostki publiczne, co nie oznacza, że nie dotyczy to także współpracy z organizacjami pozarządowymi, które łączą się w klastry, są dodatkowo zapraszane do działania lub same inicjują akcje, jednocześnie zapraszając do swoich działań wcześniej niezaangażowanych mieszkańców i mieszkanki. W naszych badaniach nie skupialiśmy się jednak na tym aspekcie, stąd brak danych uwidaczniających skalę tego typu działalności, choć bywają one okazjonalnie wspominane w wywiadach. Istnieją także przykłady działalności oddolnej, która ani nie jest inicjowana przez podmioty NGO czy jednostki miejskie, ani ich nie angażuje do współpracy, a obraca się jedynie w gronie osób mieszkających na danym terenie. O jednym z takich przypadków wspomina rozmówca z Opatowa:

Dużo też prac przy tym placu zabaw wykonaliśmy sami w czynnie społecznym, całkiem sporo młodych ludzi się w to zaangażowało. Tu chodziło o takie prace jak sprzątanie placu gminnego, a później już przy prostych pracach pomocniczych przy samej realizacji projektu. Także nasz udział przy projekcie nie ograniczył się tylko do zbierania podpisów, tylko jak już była realizacja tego projektu na działce gminnej – to mieszkańcy brali w niej czynny udział. I jesteśmy pod wielkim wrażeniem tego, ile osób przyszło i pomagało, w tym także pomagały nam w tych pracach osoby z sąsiedniej wsi (autor zwycięskiego projektu, Opatów).

Pojawienie się BO jako nowego źródła finansowania działalności instytucji kulturalno-oświatowych czy organizacji trzeciego sektora, które wymaga nie tylko sprawności organizacyjnej, ale także poparcia społecznego, może stać się zarówno przyczynkiem do ich otwarcia na lokalną społeczność i poszerzenia pola współpracy, jak i kolejnym obszarem, który należy zdominować i zmonopolizować. Z tego powodu w większości regulaminów BO pojawiają się przepisy o ogólnodostępności projektów, co może skłaniać zgłaszające podmioty do otwierania się na lokalne społeczności. Zasada ogólnodostępności projektów z BO jednak nie zawsze jest przestrzegana.

Najlepiej powyższy dylemat egzemplifikują szkoły i ich społeczności, których udział w BO był jednym z najczęściej i najbardziej regularnie przywoływanych problemów w przeprowadzonych wywiadach:

My z tymi projektami szkolnymi mamy pewien kłopot. Raz, że przez tę dużą mobilizację ich projekty wygrywają – przez to trochę zniechęcając innych do składania projektów. A dwa, że nie jest przez nich zawsze przestrzegana zasada ogólnodostępności. Na przykład w weekendy nie można się dostać na boisko do koszykówki, które powstało w ramach BO, a szkoła jest nieczynna w soboty i niedziele i z tego boiska nie można skorzystać. Szkoła się tłumaczy, że to z obawy przed zniszczeniem obiektu (przedstawiciel władzy wykonawczej, Hrubieszów).

Z tego co pamiętam – jak pewnie w całej Polsce, bo te doświadczenia były podobne – to większość tych środków było wykorzystywane przez placówki oświatowe czy też generalnie szkoły. One miały największą zdolność mobilizacji w głosowaniu – bo wtedy głosowanie było najważniejszym elementem budżetu obywatelskiego. A po drugie, praktycznie ponad 90% środków z BO przejmowały szkoły. Tu rzeczywiście trzeba przyznać, że te potrzeby szkół były duże, no ale to trochę wyglądało na zawłaszczenie tego procesu BO przez szkoły i można było zaobserwować zniechęcenie mieszkańców do samej idei BO, ponieważ szkoły wygrywały te projekty bez większego wysiłku (przedstawiciel władzy wykonawczej, Gorzów Wielkopolski).

W 2016 r. rozpoczęły się spotkania rejonowe z mieszkańcami, bo stwierdziliśmy, że tam może warto odejść od formuły plebiscytu, głosowania – bo to jest niekorzystne z takiego ekonomicznego punktu widzenia. Jeżeli rozmawiamy o środkach publicznych, to należy w pierwszej kolejności zastanowić się nad priorytetami. A w przypadku głosowania my mamy przede wszystkim do czynienia z mobilizacją i tu na przykład szkoły miały bardzo dużą możliwość mobilizacji. Także w takiej sytuacji wcale nie oznaczało, że zwycięski projekt wynika z największych potrzeb. Zaobserwowaliśmy, że ta praktyka zaczyna zniechęcać mieszkańców do składania wniosków i później w trakcie głosowania, no bo oni nie widzieli tu sprawczości. Przestali widzieć sens w zgłaszaniu tych swoich najpilniejszych potrzeb – no bo i tak wygra boisko przy szkole [...]

I to chyba uważam za słabą stronę, za naszą porażkę, że nie udało się wszystkich placówek szkolnych przekonać do zapewnienia tej ogólnodostępności obiektów powstałych w ramach BO (urzędnik zajmujący się sprawami BO, Gorzów Wielkopolski).

W powyżej przytoczonych wypowiedziach przewija się argumentacja, że zdolności mobilizacyjne szkół mogą zdominować pozostałe inicjatywy, a na dodatek istnieją względy – związane z bezpieczeństwem czy kwestiami finansowymi – które ograniczają możliwość korzystania z efektów projektów przez całą społeczność, nawet jeśli jest to niezgodne z przepisami. Problem ten został zresztą zauważony i rozważany był zarówno w opracowaniach naukowych<sup>12</sup>, jak i w publicystyce skupionej na sprawach samorządowych<sup>13</sup>. W tym kontekście miasta podejmują różne działania zaradcze, mające zwiększyć udział innych inwestycji w projektach wybieranych w BO – są wśród nich m.in. powoływanie szkolnych budżetów obywatelskich, podnoszenie wieku głosowania, zmiana formuły głosowania czy wprowadzenie dyskusji o priorytetach i sieciowanie projektów, które było częścią większej ewolucji BO w Gorzowie Wielkopolskim w stronę deliberacyjną.

Niemniej jednak trudno rolę szkół w BO określać jednoznacznie negatywnie, szczególnie w kontekście oddolnie powstających pól interakcji społecznej. Szkoły, jako instytucje spajające różne pokolenia i grupy zawodowe, często niosące też wartości sentymentalne i dysponujące odpowiednią infrastrukturą, są ważnymi ośrodkami miejsco- i wspólnotowymi. Dlatego jako takie mogą także odgrywać pożądaną rolę w miejscowych BO, wpływając na zwiększenie frekwencji głosujących, jakości składanych projektów czy wykorzystując ten mechanizm w celach obywatelskiej edukacji własnych podopiecznych oraz własnego otoczenia:

<sup>12</sup> P. Pięta, *Udział placówek oświatowych w budżetach obywatelskich*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K – Politologia” 2023, t. 29, nr 2.

<sup>13</sup> K. Karolak, *Potrzeba zmian w budżecie obywatelskim? Ponad 40 proc. funduszy dla szkół*, <https://lodz.tvp.pl/44988565/potrzeba-zmian-w-budzecie-obywatelskim-ponad-40-proc-funduszy-dla-szkol>, dostęp 8.08.2023; M. Nowak, *Szkoły w budżecie obywatelskim? To niesprawiedliwe*, <https://www.portalsamorzadowy.pl/finanse/szkoly-w-budzecie-obywatelskim-to-niesprawiedliwe,80178.html>, dostęp 8.08.2023.



Tak jak już mówiłem – otworzyliśmy BO dla młodzieży szkolnej, co jest bardzo ważne – bo pozwalamy im brać udział w tym budżecie – mnie to szalenie cieszy. Bo przecież to ma bardzo duży walor wychowawczy – my ciągle narzekamy, że mamy taką czy inną młodzież czy dzieci, ale w tym momencie dajemy szansę szkołom i rodzicom: mamy BO – wciągnijcie do niego swoje dzieci. Niech one się zaangażują na przykład w remont boiska do koszykówki. I przez ten BO otwiera się pole do kształtowania młodych ludzi otwartych na działalność społeczną – to jest duża szansa (autor zwycięskiego projektu, Sopot).

Zresztą mnie boli to, że ci dyrektorzy nie potrafią zrozumieć, że szkoła może być ośrodkiem integrującym daną społeczność lokalną – zwłaszcza młodzież, dzieci, a ma ku temu znakomite narzędzia, bo przecież dysponuje najlepszą infrastrukturą na danym terenie (urzędnik zajmujący się sprawami BO, Gorzów Wielkopolski).

No ale takie projekty są realizowane, są przyszkolne place zabaw, boiska – jednak ta społeczność szkolna potrafi się skrzyknąć – bo mogą już teraz głosować dzieci, oczywiście rodzice, dziadkowie i wtedy bardzo trudno z tego typu projektem jest wygrać. Zwłaszcza jest to bardzo widoczne w przypadku dzielnic na obrzeżach Krakowa, tam właśnie całe życie skoncentrowane jest wokół szkoły (autor odrzuconego projektu, Kraków).

Wielu rodziców bardzo mocno zaangażowało się w informowanie o tym projekcie, że on będzie służył dzieciom, szkole, okolicznym mieszkańcom, bo on będzie dostępny dla wszystkich – nie tylko dla uczniów tej szkoły. Sądzę, że po prostu ważne było też to, że wiele osób utożsamiało się z tym projektem, no i dlatego wygraliśmy w głosowaniu (autor zwycięskiego projektu, Tuchola).

Reasumując, spośród różnych przykładów podanych wyżej – czy to dotyczących samej roli szkół w BO, czy szerszego pola oddolnych interakcji – wskazać można zarówno takie, które w sposób tonalny harmonizują się

z zamierzeniami i celami lokalnych władz i podejmowanych przez nich działań prawno-administracyjnych w budżetowaniu obywatelskim, jak i lokalnie dominowane przez atonalne gry interesów. W pierwszym przypadku możemy mówić o zaprzęgnięciu idei budżetu obywatelskiego do wzmocnienia wielopoziomowego zarządzania publicznego (*multi level governance*), włączającego do procesu koordynacji zróżnicowany zbiór aktorów (*multi stakeholder governance*). Pojawia się ono tam, gdzie dobrej woli (niekiedy podszytej swoistą, może nieco naiwną ideowością) lokalnych decydentów i decydek (z miejskich urzędów czy ciał legislacyjnych i wykonawczych) towarzyszą analogiczne postawy obywatelskie, również łączące dobrą wolę z pewną dozą „nieskażonej” ideowości. Nie musi to zarazem wynikać z rozwiniętych sieci lokalnych powiązań czy wcześniejszych doświadczeń partycypacyjnych – choć te, jak wiele osób wskazuje, mogą być pomocne, gdy wiążą się z pozytywnymi doświadczeniami – a jedynie z istnienia odpowiednio zmotywowanych i sprawnych lokalnych liderów i liderek. Jednocześnie duże organizacje albo jednostki dominujące na lokalnym polu działalności społecznej – a więc wysyłające atonalne rejestry interesów – wcale nie muszą stanowić przeszkody w tym procesie. Owszem, w niektórych przypadkach faktycznie udaje im się zdominować budżety obywatelskie do tego stopnia, że zniechęca to resztę lokalnej społeczności do aktywizacji. Taką właśnie rolę odgrywać mogły w mniejszych miejscowościach szkoły, a w większych – dobrze ugruntowane w miejskim aktywizmie grupy:

Myślę, że takim elementem charakterystycznym naszego BO jest z jednej strony bardzo duży zapal tej stosunkowo niewielkiej, wąskiej grupy mieszkańców, którzy bardzo chętnie się w to przedsięwzięcie angażują. Ale z drugiej strony mamy stosunkowo niewielkie społeczne zainteresowanie budżetem obywatelskim ogółu mieszkańców... widoczny jest ze strony mieszkańców Krakowa marazm, czy też może lepiej powiedzieć – désintéressement w stosunku do BO (przedstawiciel władzy wykonawczej, Kraków).

Niemniej jednak często w mniejszych miastach bez wcześniejszych doświadczeń partycypacyjnych to właśnie te jednostki i grupy stały się trampoliną do pojawienia się nowych form interakcji, niekoniecznie nakierowanych tylko na własny interes instytucjonalny. Tak się działo chociażby wtedy, gdy

szkoły *de facto* rekrutowały lokalnych liderów i liderki – jak osoby, z którymi rozmawialiśmy w Sopocie (autor zwycięskiego projektu, Sopot) i Tucholi (autor zwycięskiego projektu, Tuchola) – do roli lidarskiej w projekcie, który ostatecznie skierowany był do całej okolicznej społeczności.

#### 4.5. Podsumowanie

Podsumowując rozważania prowadzone w tym rozdziale, należy stwierdzić, że systemowo wspierana deliberacja w ramach polskich budżetów obywatelskich występuje niezmiernie rzadko. Jest ich niewiele, biorąc pod uwagę ogólną liczbę instancji BO w Polsce, które w ostatnich latach ciągle są popularnym narzędziem polityki miejskiej. W zależności od szacunków, można mówić co najmniej o 250 przypadkach w miastach powyżej 5 tys. mieszkańców<sup>14</sup> lub ponad 430 BO we wszystkich gminach miejskich, miejsko-wiejskich oraz w miastach na prawach powiatu<sup>15</sup>, a według niektórych obliczeń – nawet ponad 1800 (z uwzględnieniem funduszy sołeckich, traktowanych w odrębnej ustawie jako budżety partycypacyjne)<sup>16</sup>. Na tym tle zaledwie dwa wyróżnione przez nas przypadki systemowo zaplanowanej deliberacji – w Dąbrowie Górniczej i Gorzowie Wielkopolskim – są raczej wyjątkiem niż charakterystyką polskiego modelu BO. Jednak pozostałe omówione w tym rozdziale przykłady – szczególnie mamy tu na myśli funkcjonowanie legnickiego ZTOP – pokazują, że mimo plebiscytowego podejścia do BO w większości ośrodków, przestrzeń na deliberację – czy to systemową, czy oddolną, tonalną bądź atonalną – pojawia się w różnych momentach tego procesu.

Pozostając jeszcze w sferze hipotezy zakładającej, że atonalne gry interesów *mogą* prowadzić do większej tonalności systemu, na przykładzie analizowanych budżetów obywatelskich też możemy wykazać takie przypadki. Tam, gdzie wyraźnie zaznaczały się lokalne dominacje atonalne – czy to przejmowanie głównej roli w budżetach obywatelskich przez szkoły, czy np. próby wykorzystania BO

<sup>14</sup> B. Martela, L. Janik, K. Mróz, *Barometr budżetu obywatelskiego. Edycja 2022*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa 2023.

<sup>15</sup> J. Sroka, B. Pawlica, W. Ufel, *Ewolucja budżetu obywatelskiego...*, dz. cyt.

<sup>16</sup> N. Dias, S. Enriquez, S. Julio (red.), *Participatory Budgeting World Atlas 2019*, Epopeia and Oficina, Portugal 2019.

do celów politycznych przez lokalnych radnych – było to nie tylko deklaratywnie krytykowane przez osoby, z którymi rozmawialiśmy, ale podejmowano również próby uregulowania tych problemów w regulaminie kolejnych edycji BO. Oczywiście na podstawie zebranego materiału nie sposób stwierdzić praktyk atonalnych, np. ręcznego sterowania BO, o których badane osoby nam nie powiedziały, ale problem ten wynika z ograniczeń metodologicznych związanych z przedmiotem badań. Atonalności towarzyszy bowiem często dyskrekcja i manipulacja informacją, zatem błędem byłoby zakładać, że w analizowanych przez nas przypadkach nie wystąpiły istotne z perspektywy systemu politycznego zachowania atonalne czy oparte na bardziej sieciowych (zob. rozdz. 1, pkt 3') lub mniej albo bardziej patronackich (zob. rozdz. 1, pkt 3'') ustrukturyzowanych formach interakcji. Z zebranych danych jedynie fragmentarycznie i sporadycznie wyłaniają się zrzębki takich obrazów, bądź to w ujęciu historycznym, bądź niejako na marginesie oceny obecnych praktyk budżetowania obywatelskiego. Ten pierwszy przypadek zaobserwowaliśmy na przykład w Hrubieszowie, gdzie nasze rozmówczynie wskazywały na elitarystyczne i antypartykypacyjne podejście poprzednich władz. O drugim możemy jedynie częściowo wnioskować z obserwacji postaw niektórych rozmówców, np. burmistrza Opatowa, który wprost stwierdził, że on „doskonale wie, co w którym sołectwie jest potrzebne i nic złego by się nie stało, gdyby tej ustawy [wprowadzającej budżet obywatelski] nie było” (przedstawiciel władzy wykonawczej, Opatów). Podobnie przedstawiciel władz Krakowa wskazywał, że „pojawiają się próby wykorzystywania budżetu obywatelskiego właśnie w celu budowania zaplecza politycznego przez tak zwane ruchy miejskie, bardzo radykalnie krytykujące obecne władze miasta, oraz przez ugrupowania, które aspirują do przejęcia władzy w mieście” (przedstawiciel władzy wykonawczej, Kraków).

Pomimo tej krytyki przedstawione powyżej przykłady działań oddolnych bez wątpienia pokazują, że w odpowiednich warunkach budżety obywatelskie mogą stanowić przyczynek do powolnej ewolucji lokalnej kultury politycznej i dominujących wzorców zachowań, „dostrajając” je do siebie i przesuując ze strony działań atonalnych do tonalnych. Należy jednak pamiętać, że mówimy tu o działaniach drobnych, które same z siebie nie będą w stanie równoważyć ani wieloletnich, zastanych układów i niedemokratycznych, kastowych wzorców działań, ani sięgających poprzednich wieków tradycji społecznego wycofania, nieufności i politycznego milczenia, które opisywaliśmy w poprzedniej

publikacji projektowej<sup>17</sup>. Niektóre z opisanych powyżej sposobów funkcjonowania w polu działań oddolnych mogą też mieć negatywny wpływ na partycypacyjną i deliberacyjną kulturę polityczną, wzmacniając kapitał spajający, ale nie pomostowy, tym samym tworząc nowe linie podziałów i rywalizacji. Nie oznacza to jednak, że nie należy doceniać wagi oddolnej koordynacji działań w BO – mozolna działalność oddolna wydaje się bowiem jedynym sposobem na to, by tworzyć i umacniać postawy otwarte na deliberację i współpracę, której się przecież nie da zadekretować ustawą ani wymusić wolą władz politycznych.

Co można natomiast zrobić, to pozwolić ewoluować tym mechanizmom, które już są i się sprawdzają, a także tworzyć w ramach BO nowe przestrzenie deliberacji. Zaskakujący jest zauważalny brak (ponownie z niewieloma wyjątkami) wykorzystania w tym z gruntu partycypacyjnym procesie mechanizmów konsultacyjnych, które wykraczałyby poza zazwyczaj mało produktywne spotkanie z mieszkańcami organizowane przez urząd. W czasach pojawiania się coraz większej liczby przypadków innowacyjnego konsultowania – np. w ramach relatywnie prostych i tanich w organizacji narad obywatelskich – efekt synergii mogłoby dać zorganizowanie narady w ramach ewaluacji i polepszania mechanizmów funkcjonowania BO. Wraz z pojawianiem się tego typu przypadków, do czego z dużym prawdopodobieństwem w najbliższym czasie dojdzie, warto będzie się im przyjrzeć i zbadać ich wpływ na funkcjonowanie BO nie tylko w warstwie formalnej, ale jako zakorzeniającej się praktyki społecznej. Można też wskazać obszary inne niż sam wybór projektów do finansowania, w których potencjalnie w BO zachodzi deliberacja, w tym inspirowana systemowo. Przykładem stosowania takich praktyk może być chociażby miasto Helsinki, które z jednej strony przeprowadza tradycyjne głosowanie, z drugiej natomiast sam proces zgłaszania idei i tworzenia propozycji projektów organizuje według złożonego procesu deliberacyjnej kokreacji<sup>18</sup>. Analizowane przez nas przypadki

<sup>17</sup> J. Sroka, B. Pawlica, W. Ufel, *Pozorność i abstrahowanie...*, dz. cyt., s. 113–173.

<sup>18</sup> T.P. Ertiö, P. Tuominen, M. Rask, *Turning Ideas into Proposals: A Case for Blended Participation During the Participatory Budgeting Trial in Helsinki*, [w:] *Electronic Participation*, red. P. Panagiotopoulos, Lecture Notes in Computer Science, Springer International Publishing, Cham 2019; M. Pulkkinen, L.M. Sinervo, K. Kurkela, *Premises for Sustainability – Participatory Budgeting as a Way to Construct Collaborative Innovation Capacity in Local Government*, „Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management” 2023.

pokazują, że polskie budżety obywatelskie to wciąż rozwijające się narzędzie partycypacji, a w warunkach coraz większego usieciowienia europejskich miast – a konkretniej ich wydziałów partycypacji – wymiana doświadczeń i transfer idei zachodzą cały czas. Jest to zatem drugi obszar, który warto obserwować w kontekście pojawiających się nowych pól deliberacji w polskich przypadkach budżetowania obywatelskiego.



# Lokalne konteksty budżetowania obywatelskiego w świetle wybranych fragmentów wywiadów (Beata Pawlica)

### 5.1. Wprowadzenie

Celem analizy zawartej w tym rozdziale jest przede wszystkim próba odpowiedzi na pytanie, czy w konkretnych, rozpatrywanych tu przypadkach można stwierdzić istnienie lokalnych kontekstów (przede wszystkim kontekstów praktycznych, tj. nieformalno-normatywnych oraz wynikających z aktów prawa miejscowego, gdyż ogólny kontekst formalno-normatywny jest określony ustawowo), które są adekwatne do partycypacji w budżetowaniu, a jeśli tak, to do jakiego stopnia są one skonkretyzowane i na ile można mówić o ich trwałości.

W poszczególnych punktach rozdziału, poświęconych przypadkom dwunastu miast, zestawiono najbardziej charakterystyczne wypowiedzi z przeprowadzonych wywiadów, które oddają praktyczny profil lokalnych praktyk budżetowania obywatelskiego, a ich wydźwięk pozwala na uchwycenie tych fragmentów narracji w lokalnych dyskursach, które sytuują się możliwie blisko wskazanych w rozdziale 3 modelowych trybów argumentacji. Nie oznacza to jednak, że w rozdziale 5 tropi się wspomniane tryby argumentacji, ponieważ szczegółowe wymienienie lokalnych trybów argumentacji zbieżnych z modelem przedstawionym w rozdziale 3 byłoby zadaniem nadmiernie żmudnym,



którego sens nie wydał się zespołowi badawczemu na tyle oczywisty, aby się takiej benedyktyńskiej pracy podjąć, a jej wyniki pomieścić w jednym tylko opracowaniu. Badanie lokalnych trybów argumentacji to jedno z kolejnych zadań na przyszłość – i to nie dla jednego zespołu badawczego zorientowanego politologicznie, ale dla możliwie wielu zespołów interdyscyplinarnych.

Autorzy wspólnie uznali, że bardziej interesujące, a zarazem nawiązujące do treści rozdziału 3 będzie w tej książce przybliżenie wyłaniającego się z wypowiedzi respondentów obrazu tych lokalnych kontekstów normatywnych, które są profilowane wyłaniającymi się w badanych miastach lokalnymi i nieformalnymi – a zarazem wiążącymi w praktyce – wzorami zachowania. Specyficznie wiążące wzory zachowania determinują lokalne praktykowanie tego, co w budżetowaniu obywatelskim formalnie zostało określone przez ustawodawcę.

W sposób ogólny do modelowych trybów argumentacji nawiązano w podsumowaniu niniejszego rozdziału, a poszczególne odniesienia do nich znaleźć można samodzielnie i bez większego trudu w treściach cytowanych wypowiedzi we wszystkich rozdziałach tej książki.

Dane empiryczne dotyczące studiów przypadków dwunastu miast wytypowanych do bliższej analizy były także analizowane we wcześniejszych publikacjach członków zespołu, m.in. we współautorskiej monografii, która ukazała się w dwóch wersjach językowych<sup>1</sup>. **Korzystając z materiału zebranego podczas badań BO, czynimy to za każdym razem w sposób odrębny, oryginalny, nie dublując treści i nie kopiując wątków analitycznych, lecz pogłębiając je i poszerzając celem wypracowywania doskonalszych wniosków, ustaleń modelowych oraz rekomendacji praktycznych.**

## 5.2. Dąbrowa Górnicza

Dąbrowa Górnicza to jedno z pierwszych polskich miast, w którym wprowadzono budżetowanie partycypacyjne (Dąbrowski Budżet Partycypacyjny – DBP). DBP, wspierany przez prezydenta miasta oraz lokalne organizacje pozarządowe

<sup>1</sup> Zob.: J. Sroka, B. Pawlica, W. Ufel, *Ewolucja budżetu obywatelskiego...*, dz. cyt.; J. Sroka, B. Pawlica, W. Ufel, *Evolution of the Civic Budget...*, dz. cyt.

został zainicjowany w 2013 r. uchwałą Rady Miasta w sprawie zasad i trybu prowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Dąbrowy Górniczej na temat budżetu miasta Dąbrowy Górniczej na 2014 r. Był to jeden z pierwszych tego typu aktów prawa miejscowego w Polsce. Na przestrzeni lat wypracowano w związku z DBP oryginalne rozwiązania aktywizujące mieszkańców i usprawniające działanie tego mechanizmu partycypacji. Z zebranego przez zespół badawczy materiału wynika, że jednym z istotnych celów tych działań było motywowanie mieszkańców do współdecydowania w polityce miejskiej w związku z lokalnymi inwestycjami, na co wskazywali respondenci.

[...] W 2012 r. podjęliśmy decyzję, że potrzebujemy jakiegoś narzędzia po to, aby móc rozmawiać z ludźmi w poszczególnych osiedlach, i właśnie wtedy stwierdziliśmy, że my będziemy szukać przede wszystkim narzędzia osiedlowego. Już wtedy wiedzieliśmy że Sopot to zaczął..., był nawet taki pomysł wśród naszych radnych, aby w całości skopiować tę procedurę sopocką. Ale ostatecznie zaczęliśmy szukać własnego rozwiązania. I tak właśnie powstał budżet partycypacyjny, który u nas wypalił w 2013 r. I od 2013 r. ten budżet u nas jest niesamowicie ważnym narzędziem... (przedstawiciel władzy wykonawczej, Dąbrowa Górnicza).

Właśnie z tego powodu, że wtedy Dąbrowa była... teraz też jest – ale wtedy była w okresie realizowania wyjątkowo dużych inwestycji infrastrukturalnych, takich jak na przykład gospodarka wodno-kanalizacyjna, i wtedy było doskonale widać zaniedbania, jeśli chodzi o tę małą infrastrukturę. I to właśnie wtedy został przez nas wymyślony mechanizm budżetu partycypacyjnego w podziale chyba na dwadzieścia kilka..., trzydzieści osiedli... Ja już w tej chwili nie pamiętam, ile ich wtedy było dokładnie. Obecnie tych osiedli jest 36. I wtedy każde osiedle ma swoją pulę... swój budżet partycypacyjny. No i widać bardzo dobrze, że to jest narzędzie, które przez te 7 edycji..., bo tyle nam się tych edycji udało zrobić – bardzo mocno nam tę małą infrastrukturę w Dąbrowie Górniczej podźwignęło. Także to narzędzie się bardzo dobrze sprawdza, ale teraz mówimy o tej specyficznej naszej procedurze (przedstawiciel władzy wykonawczej, Dąbrowa Górnicza).

Idea BO w Dąbrowie Górniczej była upowszechniana przez ówczesnego prezydenta miasta, a jego następcy rozwiali ten pomysł wspólnie z Radą Miasta, dąbrowskimi organizacjami pozarządowymi oraz aktywnymi mieszkańcami.

[...] tu bardzo dużo zależy od człowieka, w tym wypadku prezydenta. Nasz pierwszy szef... pierwsze DBP były robione za prezydenta Zbigniewa Podrazy, który uznał, że budżet partycypacyjny to będzie fajne narzędzie do tego, żeby zmienić podejście, jeśli chodzi o proces decyzyjny... żeby właśnie do tego procesu zarządzania miastem włączyć bezpośrednio mieszkańców. A obecny nasz prezydent to jedna z osób, która wręcz zafascynowała się budżetem partycypacyjnym i dzięki temu ja wierzę, że uda się włączyć do tego procesu dyskusji o mieście większą liczbę naszych mieszkańców. Ucząc się tego budżetu partycypacyjnego, uczylimy się też konsultacji z mieszkańcami... uczylimy się tego, że jeżeli myślimy o jakimś procesie inwestycyjnym, to warto w to włączyć mieszkańców (urzędnik zajmujący się sprawami BO, Dąbrowa Górnicza).

W 2018 r. miała miejsce nowelizacja ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, która wprowadziła unormowania funkcjonowania budżetów obywatelskich<sup>2</sup>. Zmiany w prawodawstwie spowodowały, że władze Dąbrowy Górniczej zdecydowały, iż w mieście będzie funkcjonował budżet partycypacyjny w dwóch równoległych wariantach przybierających postać:

- dąbrowskiego budżetu partycypacyjnego – realizowanego w sposób podobny do dotychczasowych dąbrowskich rozwiązań i formalnie wspieranego aktami lokalnych władz wykonawczych;
- budżetu obywatelskiego – wdrażanego i przeprowadzanego na podstawie uchwały Rady Miasta przyjętej zgodnie z wytycznymi ustawy.

Na równoległe funkcjonowanie dwóch budżetów zwracał uwagę nasi respondenci, pozytywnie oceniając to rozwiązanie i wskazując, że procedura dąbrowskiego budżetu partycypacyjnego na tyle dobrze się sprawdziła, że

---

<sup>2</sup> Zob.: Ustawa z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz.U. 2018 poz. 130, 1349.

nie warto było z niej rezygnować po wprowadzeniu w miastach na prawach powiatu obligatoryjnego obowiązku realizowania budżetu obywatelskiego w formie określonej ustawą.

Nie, my nie zmieniliśmy procedury naszego DBP..., nie dostosowaliśmy naszego DBP pod budżet obywatelski. Bo dla nas to by się wiązało z jednym – bo tak jak już wspominałam, Dąbrowa Górnicza jest powierzchniowo bardzo dużym miastem. I my, tworząc DBP, chcieliśmy, aby każde z naszych osiedli miało swoje fundusze. I właśnie my nasz DBP oparliśmy na takim mechanizmie dzielenia środków na poszczególne osiedla... W tamtym okresie było ich bodajże 27. Z czasem na wniosek mieszkańców zwiększyliśmy liczbę tych jednostek do 36. I każde z tych osiedli w ramach DBP było wyposażone w kwotę bazową i to było 30 tysięcy. Pozostała pula tych pieniędzy była dzielona zgodnie z liczbą mieszkańców w poszczególnych osiedlach. I dzięki temu każde z tych osiedli – mniejsze, większe – miało zapewnione środki. I tak jak mówiłam – choć niektóre osiedla miały tylko jeden ośrodek życia publicznego – jak świetlica środowiskowa czy OSP – to zawsze jakieś pieniądze się dla nich znajdowały, a to właśnie na doposażenie tejsze świetlicy albo na organizację jakichś zajęć czy też wymianę drzwi, czy okien. I tu nawet najmniejsze osiedle mogło liczyć na jakieś środki w ramach DBP. Natomiast w przypadku BO ustawodawca nie pozwolił podzielić tego budżetu inaczej jak tylko na jednostki pomocnicze, których my obecnie formalnie nie mamy, bo jesteśmy w tej kwestii w sporze sądowym z wojewodą. I teraz mamy taką sytuację, że w ramach BO wygrały projekty, których lokalizacja znajduje się w centrum miasta. I te projekty pochłonęły całość budżetów obywatelskich... Modernizacja parku to było 36 tysięcy złotych. I ten projekt zgarnął całą pulę – nic więcej tu nie zostało. A drugi projekt obejmował rewitalizację terenu Plant i terenów wokół targowiska miejskiego – to także teren w centralnej części miasta. Czyli gdybyśmy realizowali tylko i wyłącznie BO, to moglibyśmy zaniedbać inne osiedla, bo wszystkie środki byłyby lokowane w centrum. I to by się odbywało ze szkodą dla innych części miasta (urzędnik zajmujący się sprawami BO, Dąbrowa Górnicza).

Tak jak przed chwilą powiedziałem – my mamy 2 budżety... One są oparte na 2 różnych filozofiach. W ustawowym budżecie efektem finalnym jest głosowanie... Natomiast w naszym budżecie partycypacyjnym jest wybór kształtu projektu poprzez rozmowę, dialog, kompromis... Z tych zmian formalno-prawnych bardzo trudno jest coś mi wskazać, bo tak jak mówiłem – my trochę zhakowaliśmy ten ustawowy BO... I w związku z tym skrupulatnie realizujemy ten budżet, a równolegle robimy nasz budżet partycypacyjny – tak jak go zaplanowaliśmy (przedstawiciel władzy uchwałodawczej, Dąbrowa Górnicza).

Można odnieść wrażenie, że budżet obywatelski wdrażany w związku z ustawą z 2018 r. jest w Dąbrowie Górniczej realizowany z mniejszym przekonaniem:

Tak jak już mówiłam – mam bardzo krytyczny stosunek do tej ustawowej formy BO. Natomiast być może jakimś plusem jest to, że BO to jest jednak procedura ustawowa i to jest pewnego rodzaju wartość sama w sobie. Bo jeżeli nawet jakaś gmina będzie się borykać z jakimiś problemami finansowymi, to jednak jest to procedura, którą należy przeprowadzić. I ta ustawa wymusza pewne zachowania, pewne powinności, jeśli chodzi o przeznaczenie środków przez gminę na BO. Trudno jest mi też ocenić tę ustawę także i z tego względu, że z uwagi na COVID nie mieliśmy możliwości spotkania się z naszymi mieszkańcami. Teoretycznie jest tu też organ odwoławczy, ale już mówiłam, że przy złej woli jakiegoś samorządu ten organ odwoławczy może się składać z osób, które mogą być mocno upolitycznione. To wszystko będzie zależeć od tego, co ta uchwała Rady Miejskiej będzie miała w swoich postanowieniach. Generalnie ja jestem właśnie zadowolona z tego, że budżet obywatelski został dostrzeżony przez naszego ustawodawcę, że zapisał go w tej ustawie o samorządzie gminnym. Tylko że ja bym postawiła kropkę tam, gdzie pojawia się informacja, że one są obowiązkowe. A wszystkie zasady, tryb przeprowadzania tych budżetów to już powinny sobie uchylać poszczególne samorządy – to powinno już należeć do organu stanowiącego gminy, czyli w naszym przypadku Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej. Bo jeżeli ktoś zna swoje miasto, to

doskonale wie, w jaki sposób ten proces można sprawnie przeprowadzić (urzędnik zajmujący się sprawami BO, Dąbrowa Górnicza).

[...] bo my od początku byliśmy przeciwni budżetowi ogólnomiej-  
skiemu... Uzналиśmy, że te ogólnomiejskie zadania należy poddawać  
procesowi konsultacji, a nie współdecydowania. Także osiedlom  
oddaliśmy decyzje co do tej małej infrastruktury... I tu byliśmy  
konsekwentni... Z tego się systematycznie wywiązywaliśmy. Oczy-  
wiście poprzez wnioski ta procedura była ciągle zmieniana, bo  
na przykład były u nas Dzielnicowe Fora Mieszkańców, gdzie był  
ten proces dyskusji i potem po 4 edycjach zrewidowaliśmy mocno tę  
procedurę, na przykład odeszliśmy od obligatoryjnego głosowania  
na rzecz organizowania większej liczby spotkań z mieszkańcami  
osiedli, różnego rodzaju diagnoz (przedstawiciel władzy wykonaw-  
czej, Dąbrowa Górnicza).

Jeśli chodzi o ustawowy BO, to na pewno jego słabą stroną jest gło-  
sowanie. Wydaje mi się, że autor tej ustawy nie miał zbyt dużej wiedzy  
na temat budżetów partycypacyjnych i budżetów obywatelskich.

I właśnie na sam koniec tego BO mamy do czynienia z elementem  
siły – tu nie ma dogadywania się ludzi pomiędzy sobą, tylko jest ostra  
walka i rywalizacja. Jeśli chodzi o DBP, pewnym minusem jest to, że  
on nie pozyskuje nowych osób – zazwyczaj na spotkania przychodzą  
wciąż ci sami mieszkańcy osiedli. Rzadko się zdarza, aby na te spo-  
tkania przychodziły zupełnie nowe osoby. Najczęściej jest tak, że  
w DBP są zaangażowane ciągle te same osoby (autor zwycięskiego  
projektu, Dąbrowa Górnicza).

Pomysł utrzymania dotychczasowych rozwiązań, obok nowych procedur  
zalecanych przez ustawę, był przedmiotem lokalnych dyskusji, których rezul-  
tatem było wspomniane utrzymanie wcześniejszego lokalnego wariantu budże-  
towania partycypacyjnego przy jednoczesnym wdrożeniu przepisów ustawy.

Jak już się okazało, że trzeba będzie realizować te zapisy o samo-  
rządzie gminnym mówiące o tym, jak ten BO ma być procedowany

w gminach, co ma zakładać i co się w nich powinno dziać, to się spotykaliśmy z przedstawicielami innych miast, aby się ich podpytać, jak oni to rozwiązują. I powiem tak: jeśli chodzi o Dąbrowę, to ten wpływ rozwiązań ustawowych na nasze rozwiązania partycypacyjne jest żaden... Nic się tu nie zmieniło, bo równolegle realizujemy przecież te 2 procedury... Nasz DBP robimy według własnych kryteriów, które uznaliśmy za słuszne, i takich, które mamy już wypracowane z mieszkańcami, czyli to są spotkania. Bo my włożyliśmy mnóstwo pracy w to, aby wytworzyć u nas ten model budżetu bez głosowania... To był właśnie cały ciąg spotkań przez kilka miesięcy. I uznaliśmy, że my mamy ten model na tyle rozwinięty, na tyle on jest u nas zakorzeniony, że byłoby czymś kompletnie niezrozumiałym, aby z niego zrezygnować na rzecz BO. Być może w przyszłości, jak będziemy mieć jednostki pomocnicze, to zaczniemy odczuwać potrzebę, aby ten budżet inaczej podzielić i wypracować jakieś jego inne reguły. Natomiast jeżeli obecny BO jest oparty na głosowaniu i ustawodawca nie daje nam innej możliwości, tylko ściśle jego stosowanie według sztywnych wytycznych, no to na razie musimy prowadzić te dwie procedury. Zresztą z BO pewne problemy mają też Regionalne Izby Obrachunkowe... My też nie wiemy, jak to stosować, jeżeli mamy przeznaczyć nie mniej 0,5% budżetu miejskiego według ostatniego sprawozdania na BO. [...] Także ten ustawowy BO to na razie jeszcze jest bardzo wielka niewiadoma... (urzędnik zajmujący się sprawami BO, Dąbrowa Górnicza).

Jak to powiedzieć... Generalnie ja jestem wielką zwolenniczką partycypacji i strasznie się cieszę, że nasz DBP spełnia te moje oczekiwania w tym zakresie. Jestem też wielką zwolenniczką tego, aby przy okazji realizacji projektów dogadywać się i współpracować, a nie walczyć ze sobą. I ten nasz DBP fantastycznie działał przez kilka lat do momentu, kiedy nie przyszła pandemia i trzeba było go zawiesić. Natomiast budżet ustawowy nie spełnia tego kryterium w zakresie partycypacji, dlatego on mi się średnio podoba – choć mój ostatni projekt dotyczący parku Podlesie był realizowany w ramach BO. Jednak trzeba też uczciwie przyznać, że BO przyczynił

się do tego i akurat jest to jego silna strona, że dzięki niemu my spojrzeliśmy trochę szerzej na całe miasto. Bo jednak musimy pamiętać, że budżety partycypacyjne w Dąbrowie Górniczej były realizowane na osiedlach – to były budżety osiedlowe. Z jednej strony to była ich wielka zaleta, ale z drugiej strony była to też wada, bo my się koncentrowaliśmy przede wszystkim na swoim małym podwórku. Natomiast w przypadku BO my musimy z tego swojego podwórka wyjść... Musimy popatrzeć już na miasto w takim szerszym kontekście. Bo warunkiem złożenia projektu w BO i dopuszczenia projektu do głosowania jest to, że on musi spełniać kryterium ogólnomiejskości, czyli musi być dostępny co najmniej dla 3 różnych dzielnic. A to powoduje, że przestajemy patrzeć tylko na swoje podwórko jak na czubek własnego nosa – tylko zaczynamy patrzeć szerzej, na całe miasto. I w moim przekonaniu jest to ogromny plus tego ustawowego budżetu (autor zwycięskiego projektu, Dąbrowa Górnicza).

Obecnie obowiązująca w Polsce formuła budżetu obywatelskiego zdaniem naszych dąbrowskich respondentów wymaga dopracowania.

Myślę, że zmiany są zawsze potrzebne, zwłaszcza jeśli chodzi o ten budżet ustawowy. Jeżeli będzie utrzymane głosowanie, to może to grozić taką naturalną śmiercią tego budżetu. Bo przecież ten budżet sprowadza całą tę ideę do rozwiązań siłowych bez jakiegokolwiek refleksji nad tym, jak dana przestrzeń publiczna wygląda i jak ona powinna wyglądać w przyszłości. A bez dogadywania się, bez kompromisów ten budżet będzie prowadził do absurdów – że na przykład będą wygrywać projekty bardzo partykularne, pomijające ten szerszy interes społeczny, bo na przykład zostanie wybudowana siłownia, choć tuż obok już taka siłownia jest i stoi pusta. Póki co – jedynym zabezpieczeniem przed niebezpieczeństwem wynikającym z tej źle zaprojektowanej ustawy jest zdrowy rozsądek naszych mieszkańców, choć zapewne wcześniej czy później pojawią się grupy, które będą chciały za wszelką cenę przeforsować swoje pomysły bez większej refleksji nad tą przestrzenią ogólną.



Także ja tu widzę duże niebezpieczeństwo w ogóle dla samej idei budżetu obywatelskiego, bo przecież takie siłowe rozwiązania mogą zniechęcić osoby od lat związane z tą ideą. To może wkrótce być bardzo duży problem. A co można byłoby tu jeszcze zmienić? Myślę, że w większym stopniu niż dotychczas powinno się angażować do tego procesu ekspertów, którzy by potrafili dobrze przeanalizować zbiory danych, dokonać analizy problemów w danych osiedlach. Ja oczywiście nie wiem, w jaki sposób można byłoby wpłynąć na wzrost aktywności mieszkańców, bo głównym problemem budżetu partycypacyjnego jest stosunkowo niewielki udział w nim mieszkańców. I to dotyczy zarówno całego miasta, jak i poszczególnych osiedli. I tutaj warto byłoby się pochylić nad jakimiś procesami, które by mogły bardziej zachęcić ludzi do aktywności. To chyba tyle... Na pewno teraz nie jestem w stanie podać takiej listy rankingowej, że trzeba zmienić to, to i to... Natomiast jestem przekonany, że budżet partycypacyjny wymaga ciągłej ewaluacji i zmian, które będą przygotowane przez zespół profesjonalistów czy ekspertów. Natomiast Horałowy budżet obywatelski wymaga natychmiastowej nowelizacji i zlikwidowania tych siłowych rozwiązań (przedstawiciel władzy uchwałodawczej, Dąbrowa Górnicza).

Pożądanym elementem budżetu partycypacyjnego jest deliberacja prowadzona w formule konsultacji społecznych. W Dąbrowie Górniczej urzędnicy odpowiedzialni za konsultacje społeczne starają się organizować je tak, aby możliwie duża liczba mieszkańców brała udział we wszystkich etapach tej formy budżetowania.

[...] Ucząc się tego budżetu partycypacyjnego, nauczyliśmy się też konsultacji z mieszkańcami. Uczyliśmy się tego, że jeżeli myślimy o jakimś procesie inwestycyjnym, to warto w to włączyć mieszkańców. Po pierwsze dlatego, że rozpoznamy ich potrzeby, a dwa – że jakąś decyzję uzgodnimy sobie z mieszkańcami, unikniemy podejmowania arbitralnych decyzji, że na przykład most stanie w tym, a nie w innym miejscu. I to bardzo dobrze widać na przykład przy realizacji takiej naszej dużej inwestycji jak Fabryka Pełna Życia, gdzie były ogromne,

wieloletnie konsultacje z mieszkańcami. I to było właśnie pokłosie tego, że my zaczęliśmy od budżetu partycypacyjnego, a potem weszły same konsultacje. I to była dobra szkoła... Bo teraz już większość naszych urzędników wie, że jak ma zrobić jakąś ważną rzecz, na przykład jak przy okazji BO była modernizacja parku na Podlesiu, to zawsze pytamy się mieszkańców, jak oni widzieliby daną przestrzeń. Ten park bardzo fajnie nam wypalił... Praktycznie wszyscy są nim zachwyceni, choć on nie przybrał optymalnego kształtu, bo na przykład nie zdążyła jeszcze wyrosnąć trawa. Dzięki tym konsultacjom udało nam się odnowić między innymi scenę, która jest takim miejscem mocno sentymentalnym dla starszego i średniego pokolenia.... I tam teraz będzie można sobie usiąść, miło spędzić czas, a jest tak zaprojektowana, że ona może pełnić także funkcję estrady. Oczywiście są takie zadania, gdzie nie ma miejsca na konsultacje, gdzie ich nie ogłaszamy, bo to nie ma większego sensu – na przykład jeżeli ustawodawca mówi, że ma powstać 5 ściśle określonych stacji ładowania pojazdów, to tu nie ma za bardzo pola do dyskusji. Ale można powiedzieć, że my się nauczyliśmy tego procesu konsultowania decyzji przez nas, czyli przez urzędników, a początkiem tej nauki był właśnie DBP. My chcemy autentycznie wysłuchiwać głosu mieszkańców i uważam, że obydwu stronom jest wtedy łatwiej: bo jeśli my jako urzędnicy pójdziemy i przedyskutujemy jakąś inwestycję, pewne problemy, które się z tym wiążą, to potem jest łatwiej taką inwestycję odebrać przez mieszkańców, bo oni będą wiedzieć, że na przykład w danym miejscu nie mogła ta inwestycja powstać, tylko w innym, ponieważ tu będzie biegł gazociąg... I wtedy nasze decyzje są też rozumiane przez mieszkańców (urzędnik zajmujący się sprawami BO, Dąbrowa Górnicza).

Z wypowiedzi urzędników odpowiedzialnych za sprawy budżetowania z udziałem mieszkańców wynika, że głos mieszkańców jest bardzo ceniony, a władze miasta liczą się z obywatelskimi opiniami.

Ja tu mam tylko same pozytywne doświadczenia.... I powiem panu szczerze, że nawet jak te budżety jeszcze raczkowały, to zawsze

braliśmy pod uwagę nie tylko te zwycięskie projekty, ale także wszystkie inne... I bardzo często te inne projekty były też przez nas realizowane – czasami nawet z innej puli, bo uważaliśmy, że jak jakieś sprawy są ważne dla mieszkańców, to należy się nad nimi pochylić i spróbować je zrealizować. Także ten głos mieszkańców zawsze był brany pod uwagę przez władze naszego miasta, jeśli chodzi o budżety obywatelskie (urzędnik zajmujący się sprawami BO, Dąbrowa Górnicza).

Mieszkańcy Dąbrowy Górniczej tym chętniej partycypują w budżetowaniu, im głębsze mają poczucie, że ich opinie i głosy się liczą, za czym przemawia także sposób realizacji projektów kwalifikowanych do wykonania w kolejnych edycjach budżetowania partycypacyjnego.

Moim zdaniem takim czynnikiem wpływającym na stopień zainteresowania mieszkańców udziałem w procesie budżetu jest powodzenie, czyli to, czy dany projekt zostanie zrealizowany do końca, czy też nie. No i później, czy widzą efekt tej pracy. Jeśli widzą to przełożenie, to wtedy chętnie przychodzą na spotkania, bardziej się angażują. I to jest moim zdaniem kluczowy czynnik – właśnie to przełożenie powodzenia realizacji jakiegoś projektu na chęć działania. Ja sobie teraz przypominam, że w ramach DBP na jednym z osiedli został wyremontowany chodnik, a później już z własnej inicjatywy ta grupa mieszkańców przy wsparciu tym razem Spółdzielni zrealizowała dalszą część tego chodnika. I myślę sobie, że taką dużą motywacją do działania mieszkańców przy budżecie jest ten namacalny efekt, że oni widzą, że to narzędzie pozwala w skuteczny sposób zmienić ich otoczenie na lepsze (urzędnik zajmujący się sprawami BO, Dąbrowa Górnicza).

Bardzo istotnym walorem budżetowania z udziałem mieszkańców Dąbrowy Górniczej jest to, że ma on widoczną wartość edukacyjną. Mieszkańcy naocznie mogą się przekonać, że ich zaangażowanie się liczy i przynosi wymierne korzyści społeczności. Jeden z respondentów celnie zwrócił uwagę, na to, że kolejne edycje budżetu wzbogacają dyskurs publiczny i uczą zarazem jego uczestników

sztuki „priorytetowania potrzeb”. Umieszczona poniżej wypowiedź przedstawiciela dąbrowskiej władzy uchwałodawczej świadczy także o znacznym lokalnym zaawansowaniu bardzo ważnego – kognitywnego modułu kultury politycznej i administracyjnej. Cytat ten stanowi egzemplifikację wyższego aniżeli w wielu innych polskich miastach stanu kulturowo-politycznej świadomości aktorów lokalnej sceny politycznej co do istoty, znaczenia i celowości prodeliberacyjnej partycypacji.

[...] Bo to jest coś, co w naszym dyskursie publicznym jest często pomijane... Także jeżeli się mówi o efektach budżetu partycypacyjnego, o tym się właśnie zapomina. Wskazuje się na rzeczy namacalne, takie jak wyremontowany chodnik, budowa placu zabaw czy parkingu – czyli skupiamy się przede wszystkim na tych infrastrukturalnych aspektach. To jest w pełni zrozumiałe, bo po prostu takie są oczekiwania mieszkańców, bo to wynika z wieloletnich zaniedbań systemowych nie tylko ze strony gminy, ale także wielu innych podmiotów funkcjonujących w przestrzeni publicznej, takich jak spółdzielnia mieszkaniowa. Kolejna rola budżetu partycypacyjnego to umiejętność priorytetowania potrzeb, no bo jednak te środki w ramach DBP są przecież ograniczone. Warto powiedzieć o naszej mapie potrzeb i priorytetów, jeśli chodzi o budżet partycypacyjny. Wraz z mieszkańcami, którzy przychodzą na spotkania, na Fora Mieszkańców, zawsze na początek robimy właśnie mapę potrzeb i priorytetów, mapujemy poszczególne osiedla, uwzględniając to, co już zostało zrobione. Później przechodzimy do kwestii, co powinno być zrobione, i kończymy stwierdzeniem, co w naszej ocenie, czyli osób biorących udział w dyskusji, jest priorytetem w zakresie realizacji. I dopiero z tej mapy potrzeb i priorytetów wybieramy pomysły, które zostały złożone, ale to nie są projekty – tak jak to wcześniej bywało – tylko to są pomysły, pewne koncepcje [...] że na przykład chcielibyśmy zagospodarować daną przestrzeń, bo jest zdewastowana, i wtedy dyskutujemy, w jaki sposób to zrobić. Jeżeli mamy kilka pomysłów złożonych przez mieszkańców odnośnie do tej przestrzeni – no to wtedy próbujemy to spinać w jedną hybrydę albo wybrać ten pomysł, który w drodze dyskusji okazuje się najbardziej

racjonalny do zrealizowania. Także tu w grę wchodzi właśnie też racjonalność, bo wtedy dany pomysł zderzamy z dyspozycją finansową z którą mamy do czynienia... Analizujemy kwestie naszego doświadczenia związanego z kosztami podobnych inwestycji. I wtedy nam się kształtuje finalny projekt, który został wydiskutowany. Często to się wiąże z zawieraniem kompromisów, rezygnacją z jakiejś części pomysłu, aby starczyło środków, albo podzieleniem środków na przykład na 2 projekty, bo przecież nigdzie nie jest powiedziane, że będzie realizowany tylko jeden projekt na danym osiedlu. I bywały sytuacje, że realizowaliśmy na przykład dwa małe projekty i jeden większy... Bywały też projekty, które były kontynuacją poprzednich czy ich dopełnieniem. Oczywiście były też realizowane całkowicie nowe projekty (przedstawiciel władzy uchwałodawczej, Dąbrowa Górnicza).

### 5.3. Gorzów Wielkopolski

W Gorzowie Wielkopolskim budżet obywatelski wprowadzono w 2012 r., a w 2013 r. odbyła się jego pierwsza edycja. Przedstawiciele władz lokalnych bezpośrednio zainspirowały działania mieszkańców i władz brazylijskiego miasta Porto Alegre, gdzie po raz pierwszy w skali świata pojawiła się i powiodła idea budżetowania obywatelskiego. Przedstawiciele władz miasta i urzędnicy, którzy uczestniczą w tej procedurze, pamiętają okoliczności, w jakich BO zainicjowano w Gorzowie Wielkopolskim.

Z tego co pamiętam – to decyzja o wprowadzeniu budżetu obywatelskiego w Gorzowie Wielkopolskim zapadła w 2012 r., dokładnie pod koniec 2012 r. Pomysłodawcami byli radni Rady Miasta; nieskromnie powiem, że ja także miałem udział w tym, aby ten BO w Gorzowie powołać. Pierwsza edycja BO w Gorzowie odbyła się w 2013 r. Może warto powiedzieć, że BO w Gorzowie jest jednym z pierwszych budżetów obywatelskich wprowadzonych w Polsce... Przy wprowadzaniu BO my tu się przede wszystkim kierowaliśmy taką ideą, aby włączyć naszych mieszkańców w taki bezpośredni proces współdecydowania o wydatkach miasta... Chcieliśmy włączyć naszych

mieszkańców w proces zarządzania miastem właśnie poprzez BO. I przypominam sobie, że w I edycji kwota, która była przeznaczona na BO, wynosiła 1 milion złotych... To nie było dużo – bo na przykład w tym roku to będzie około 7,5 miliona złotych. Po prostu te kwoty przeznaczone w BO z roku na rok rosły (przedstawiciel władzy uchwałodawczej, Gorzów Wielkopolski).

Na pewno inspirowaliśmy się formułą dialogu z Porto Alegre. To chyba była taka główna inspiracja.

Przypominam sobie, że byłam na prezentacji filmu *La Comuna 9* (nie jestem pewna, czy pamiętam dobrze tytuł tego filmu) i tam na bazie sporego kryzysu ten budżet zaczął funkcjonować i dostrzeżałam w tym duży sens, konfrontując te problemy, z którymi i my się borykaliśmy gdzieś w 2015 r. – czyli niezadowolenie mieszkańców, którzy wkładali bardzo duże zaangażowanie w głosowanie, a okazywało się, że wybierano projekty, które niekoniecznie były najbardziej pilne. Te wyniki głosowań bardzo często były przypadkowe, bo one wynikały bardziej z mocy organizacyjnych, mobilizacji. I to wydawało się być niekorzystne dla samego procesu BO i jego przyszłości. I właśnie teraz ten przykład, gdzie się okazało, że w tak ogromnym mieście, w tak ogromnej dzielnicy można prowadzić tego typu konsultacje przy tak ogromnych potrzebach – to uznaliśmy że w Gorzowie moglibyśmy też spróbować odejść od tej formuły plebiscytowej, przynajmniej w tym ograniczonym zakresie, czyli nastawić się na poszukiwanie priorytetów i zaspokajanie najpilniejsze potrzeby i postawić bardziej na rozmowę i dialog niż na wrzucanie kart do urny (urzędnik zajmujący się sprawami BO, Gorzów Wielkopolski).

Jakie były bezpośrednie powody tak wczesnego, w skali ogólnopolskiej, lokalnego wdrożenia tego mechanizmu partycypacji? Nasi rozmówcy wskazywali, że władze miasta w ten właśnie sposób odpowiedziały na oczekiwania mieszkańców, a bezpośrednia inicjatywa należała do kilku radnych. Jednak nie wszyscy przedstawiciele władz samorządowych aprobowali ten pomysł. Jak wynika z pozyskanych informacji, do tego pomysłu negatywnie był nastawiony ówczesny prezydent miasta.

Wydaje mi się, że chyba był nacisk ze strony społecznej, aby wprowadzić budżet obywatelski w Gorzowie, bo już ten budżet zaczynał działać w niektórych miastach. Ponadto strona społeczna zaczynała przekazywać coraz więcej pomysłów swoim radnym do realizacji. Wiadomo, że budżet miasta nie jest z gumy i nie wszystko można było zrealizować... No ale pojawiała się coraz większa potrzeba realizacji takich małych inwestycji za kilka czy kilkanaście tysięcy złotych, na które po prostu nie było miejsca w budżecie miasta. I chyba właśnie wtedy pojawił się pomysł powołania BO w Gorzowie... Z tego co pamiętam, to już bezpośrednia inicjatywa powołania BO wyszła od kilku klubów radnych. Początkowo na BO przeznaczono kwotę około 1 miliona złotych, więc to generalnie była mała kwota. Wiem też, że były opory przed wprowadzeniem BO ze strony ówczesnego prezydenta. Jednak udało się radnym jakoś go przekonać do tego BO, podnoszono argument, że to będzie oddanie części pieniędzy do dyspozycji mieszkańców. I jak się później okazało, był to strzał w dziesiątkę, bo obecnie mamy już 10. edycję budżetu obywatelskiego w Gorzowie... I z roku na rok w BO jest do dyspozycji coraz więcej pieniędzy... Z roku na rok widać coraz większe zaangażowanie mieszkańców. Po prostu mieszkańcy są już coraz bardziej świadomi tego, że sami mogą decydować o tym, co się dzieje w ich okolicy i jak ta okolica może się zmieniać w sposób korzystny dla nich samych (autor zwycięskiego projektu, Gorzów Wielkopolski).

Budżet obywatelski w Gorzowie Wielkopolskim w kolejnych edycjach funkcjonował na podstawie uchwał Rady Miasta, w których regulowano zasady i tryb konsultowania zgłaszanych projektów. Powoływano i przekształcano odpowiednie komórki, zespoły oraz komisje. Podejmowano także decyzje o zmianach w procedurze wyłaniania projektów kierowanych do realizacji. W początkowym okresie obowiązywania budżetowania partycypacyjnego (do 2015 r.) wykorzystywano w tym celu okręgi wyborcze. Nową formułę wypracowano regulaminie, który powstał w rezultacie konsultacji z mieszkańcami, aktywistami organizacji *non profit*, klubami radnych i działaczami samorządowymi. Przebieg tego procesu oddaje umieszczony poniżej cytat z wypowiedzi gorzowskiego urzędnika zajmującego się sprawami budżetowania partycypacyjnego.

Muszę zaznaczyć, że w okresie kiedy budżet obywatelski w Gorzowie był wprowadzany, to ja się nim wtedy nie zajmowałam; natomiast oczywiście pewien taki ogólny rys historyczny z nim związany jest mi znany. Decyzja o wprowadzeniu budżetu obywatelskiego zapadła w Gorzowie w 2012 r., właściwie pod koniec 2012 r. I na początku swojego funkcjonowania budżet miał taką bardzo prostą formę, bo spośród wniosków, które w trybie KPA mieszkańcy składali corocznie na jesieni do budżetu ogólnego miasta, po prostu wybrano część zadań do realizacji – to znaczy dokładnie było tak, że mieszkańcy mogli zgłasować. To było w kompetencjach Rady Miasta... To Rada uchwalała budżet i część tych wniosków mieszkańców wcześniej była uwzględniana lub nie. I właśnie wtedy zdecydowano, że wszystkie zgłoszone wnioski zostaną poddane pod głosowanie i te, które zdobędą największą liczbę głosów – w zależności od środków, które były wówczas do dyspozycji – zostaną zrealizowane. I to były właśnie początki, kiedy mieszkańcy mogli decydować o BO. I przez następne lata ta formuła się rozwijała. Zmieniło się między innymi to, że wnioski do BO były składane przez mieszkańców w odrębnej procedurze... To już była niezależna procedura od budżetu miejskiego. Przełomowym rokiem w funkcjonowaniu BO w Gorzowie był rok 2015 – wtedy zaczęliśmy uważniej przyglądać się rozwiązaniom, które były związane z podziałem miasta na okręgi i były tożsame z okręgami wyborczymi. Doszliśmy do wniosku, że taki podział miasta, jeśli chodzi o funkcjonowanie budżetu obywatelskiego, nie za bardzo się sprawdza. I właśnie wtedy zaprosiliśmy mieszkańców do wspólnej pracy nad Regulaminem budżetu obywatelskiego... Chcieliśmy, aby ta dyskusja była dosyć szeroka i miała reprezentację różnych środowisk. Oczywiście to były prace warsztatowe, w których brali udział także urzędnicy, przedstawiciele wszystkich klubów radnych, organizacje pozarządowe działające w różnych obszarach. No i oczywiście mieszkańcy... W pracach nad Regulaminem BO brała udział grupa licząca ponad 40 osób. W efekcie tych prac powstał nowy Regulamin, który został uchwałą przyjęty przez Radę Miasta – pojawiło się tu kilka znaczących zmian. Przede wszystkim dokonaliśmy w tym Regulaminie BO nowego podziału miasta na



rejony; one nie były już oparte na granicach okręgów wyborczych, ale na jednostkach funkcjonalnych, jednostkach urbanistycznych, które są utrwalone w świadomości i tożsamości mieszkańców... Jak gdyby przestrzennie i funkcjonalnie te rejony tworzą też pewną całość. Czyli po prostu tu już sami mieszkańcy utożsamiali się z danymi osiedlami czy rejonami, w których mieszkali i je w ten sposób definiowali. I to jest bliskie ich faktycznego funkcjonowania, bo czasami ktoś wcześniej na obrzeżach okręgu wyborczego nie widział potrzeby angażowania się w sprawy innego osiedla, które leżało w jego okręgu. I każdy z tych nowych rejonów ma dedykowaną pulę środków i może nią dysponować, jeśli chodzi o wydatki związane z budżetem obywatelskim. W trakcie tych konsultacji mieszkańcy poprosili o wprowadzenie do budżetu obywatelskiego tzw. projektów miękkich, czyli wydarzeń kulturalnych, sportowych, integracyjnym itp. I trzeba przyznać, że mieszkańcy dosyć mocno postulowali, aby tego typu projekty się w BO pojawiły. Przy czym rozróżnione zostały dwie sytuacje: jeżeli rozmawiamy o kategorii ogólnomiejskiej – to są zadania, które służą całemu miastu – to środki w tej kategorii na działania miękkie powinny być zabezpieczone wyłącznie na te działania... Żeby nie było sytuacji, w której zabraknie środków na tzw. wydarzenie miękkie i aby na przykład koncert nie musiał konkurować z chodnikiem. I właśnie tu mieszkańcy chcieli takiej gwarancji, zabezpieczenia tych środków na zadania miękkie w kategorii ogólnomiejskiej. Natomiast jeśli chodzi o rejony, to grupa warsztatowa stanęła na stanowisku, że tu już ta kategoria projektów miękkich nie zostanie wyodrębniona. I tak to funkcjonuje do dziś – to się sprawdza i jest dobrze oceniane, tak przynajmniej wynika z ewaluacji BO, którą prowadzimy. W 2016 r. rozpoczęły się spotkania rejonowe z mieszkańcami, bo stwierdziliśmy, że tam może warto odejść od formuły plebiscytu, głosowania, bo to jest niekorzystne z takiego ekonomicznego punktu widzenia... Bo jeżeli rozmawiamy o środkach publicznych, to należy w pierwszej kolejności zastanowić się nad priorytetami... A w przypadku głosowania my mamy przede wszystkim do czynienia z mobilizacją i tu na przykład szkoły miały bardzo dużą możliwość mobilizacji. Także w takiej sytuacji wcale

nie oznaczało, że zwycięski projekt wynika z największych potrzeb. I zaobserwowaliśmy, że ta praktyka zaczyna zniechęcać mieszkańców do składania wniosków i później w trakcie głosowania... No bo oni nie widzieli tu sprawczości, przestali widzieć sens w zgłaszaniu tych swoich najpilniejszych potrzeb, no bo i tak wygra boisko przy szkole. I trzeba było coś z tym zrobić... Wszyscy już wiedzieliśmy, że trzeba to jakoś zmienić, jeżeli chcemy, aby BO rzeczywiście służył mieszkańcom... Aby to narzędzie służyło do dokonywania takich realnych, namacalnych zmian w ich otoczeniu. No i doszliśmy do wniosku, że trzeba w rejonach zacząć rozmawiać o priorytetach, które by uwzględniały takie ekonomiczne, gospodarskie podejście do tych w sumie ograniczonych środków. Zaczęliśmy organizować spotkania rejonowe, na których były prezentowane i omawiane projekty. I właśnie te projekty, które były omawiane na spotkaniach, dostawały ekstra punkty, były wyżej oceniane i dostawały większe fory przy głosowaniu – bo w pierwszym roku jeszcze się odbyło głosowanie metodą tradycyjną. Natomiast w kolejnym roku już projekty były wybierane na spotkaniach rejonowych przez mieszkańców... W drodze kompromisu wybierane są priorytety, realizowane są zadania dotyczące, zdaniem mieszkańców, najpilniejszych potrzeb, następne projekty są przesuwane na kolejne lata, tak aby się zmieścić w kwocie na dany rok. Jeśli udało się osiągnąć kompromis, to tak naprawdę to spotkanie rejonowe zamykało temat wyboru zadań na danym osiedlu czy w rejonie. Natomiast jeżeli ten kompromis nie był możliwy, no to wtedy następowało głosowanie. Dla wielu autorów projektów to głosowanie kończyło się niekorzystnie; ponadto nie było gwarancji, że wygra projekt, który zagospodaruje całą kwotę. Mieszkańcy zaczęli zauważać ten aspekt, że w takiej sytuacji mogą być stratni na rywalizacji, i powstał pomysł sieciowania projektów, czyli łączenia mniejszych projektów w pakiety zadań. No i obecnie jest możliwe pakietowanie zadań do wysokości kwoty która jest w rejonie. Obecnie mamy do czynienia z mechanizmem wyboru projektów pomiędzy uzgadnianiem a głosowaniem w rejonach. Czasami zdarza się, że na przykład do głosowania stają 2 pakiety, czasami jest to pakiet i jakieś luźne zadanie, którego wnioskodawca nie

chciał się spakietować ani też wycofać. No i oczywiście mamy też do czynienia z sytuacją, kiedy wszyscy wnioskodawcy idą w danym rejonie ze swoimi projektami do głosowania – w takiej sytuacji ta pula niewykorzystanych środków w danym rejonie jest znaczna. No i tak to w tej chwili u nas wygląda (urzędnik zajmujący się sprawami BO, Gorzów Wielkopolski).

Interesującym lokalnym rozwiązaniem jest podział puli środków na trzy kategorie projektów: rejonowe, ogólnomiejskie i oświatowe. Nowelizacja ustawy o samorządzie gminnym w 2018 r., a wraz z nią wprowadzenie obowiązku głosowania w BO spowodowały, że pomocniczo wprowadzono w mieście tzw. sieciowanie projektów, czyli ich łączenie. Ułatwiło to podejmowanie decyzji w ramach dobrowolnych porozumień pomiędzy autorami projektów o ich łączeniu (także pomiędzy wskazanymi trzema kategoriami) celem zwiększenia szans najbardziej potrzebnych i/lub najbardziej oryginalnych projektów w głosowaniu, którego wymaga ustawa.

Myślę, że takim dość istotnym aspektem, dlaczego te kategorie się pojawiły, był fakt, że wcześniej wszystkie projekty wrzucano po prostu do jednego worka. Podam tu taki przykład – remont boiska przy szkole podstawowej... Wszyscy chcą, aby ich dzieci kształciły się, edukowały w jak najlepszych warunkach, no to zorganizowano. akcję: drodzy rodzice, jeśli chcecie dobra swoich dzieci, to głosujcie w BO na remont boiska. No i zazwyczaj było tak, że te projekty dotyczące inwestycji szkolnych wyczerpywały całą pulę BO, na nic więcej już nie starczało pieniędzy. No i pojawiły się głosy, że warto byłoby coś z tym zrobić, coś zmienić. I właśnie z tego powodu powstał pomysł na te 3 kategorie..., czyli część pieniędzy przekazano na osiedla – to jest kategoria rejonowa, i tam mieszkańcy w niektórych rejonach dyskutują między sobą, uzgadniają te projekty, część pieniędzy idzie na projekty ogólnomiejskie, a pozostała część pieniędzy – na oświatę. Jeżeli chodzi o oświatę, to obecnie dyrektorzy, władarze szkół między sobą dyskutują i uzgadniają, jakie projekty będą realizowane w danym roku. Na szczęście zakończył się już ten wyścig rodziców w drodze po głosy na te inwestycje oświatowe i dzięki uwolnieniu tej kategorii

od głosowania mogą oddać swoje głosy na inne projekty w kategorii rejonowej i ogólnomiejskiej. I ja ten podział oceniam jak najbardziej pozytywnie (autor zwycięskiego projektu, Gorzów Wielkopolski).

Systematyczna lokalna praca nad doskonaleniem tego mechanizmu społecznej partycypacji, a także prowadzenie corocznych ewaluacji BO owocują pozytywnym obiosem mieszkańców, którzy dzięki temu chętniej angażują się w budżetowe dyskusje, oceny i uzgodnienia. Są tego świadomi przedstawiciele władz lokalnych oraz odpowiadający za przebieg odpowiednich procedur urzędnicy.

Wie pan co? Trzeba powiedzieć, że budżet obywatelski cieszy się ogromną popularnością wśród mieszkańców w Gorzowie. Jest to bardzo dobre narzędzie, jest to skuteczne narzędzie. I myślę, że władze samorządowe też to dostrzegły i próbują tę popularność wykorzystać. Wydaje mi się, że to jest ważne narzędzie prowadzenia polityki w mieście (autor odrzuconego projektu, Gorzów Wielkopolski).

BO jest bez wątpienia ważnym narzędziem polityki miejskiej w Gorzowie Wielkopolskim; to nie jest tak, że BO jest gdzieś na marginesie tej polityki – absolutnie nie! Uważam, że budżet obywatelski doskonale się u nas sprawdza... Być może to zabrzmia patetycznie, ale uważam, że to jest doskonała forma rozpoznania aktualnych potrzeb mieszkańców, właśnie poprzez te zgłaszane przez nich projekty..., a także pozwala na wychwycenie trendów, jeśli chodzi o zmiany w tych potrzebach – przede wszystkim w ich najbliższym otoczeniu – tam, gdzie nasi mieszkańcy żyją na co dzień. [...] Budżet obywatelski jest w Gorzowie bardzo żywy; można powiedzieć, że my staramy się wprowadzać innowacyjne rozwiązania, jeśli chodzi o sam proces BO. Mam tu na myśli na przykład konsultacje społeczne, mamy coś takiego jak na przykład maraton pisania wniosków, mamy zawieranie porozumień pomiędzy autorami projektów w rejonach (przedstawiciel władzy uchwałodawczej, Gorzów Wielkopolski).

Myślę, że obecne gorzowskie rozwiązania, jeśli chodzi o budżet obywatelski, są dosyć dojrzałe; właśnie dzięki tym corocznym

ewaluacjom. My ostatnio nie mamy już potrzeby większej rewolucji, jeśli chodzi o BO (urzędnik zajmujący się sprawami BO, Gorzów Wielkopolski).

Władze lokalne mają dzięki budżetowaniu lepszą możliwość zaznajomienia się z istotą oraz skalą lokalnych problemów, potrzeb oraz oczekiwań mieszkańców, zaś mieszkańcy mają poczucie, że są wysłuchiwani, a samorząd lokalny reaguje na ich oczekiwania. Istotny udział we wzroście aprobaty mieszkańców mają gorzowscy urzędnicy, którzy bezpośrednio odpowiadają za organizację procedury budżetowania z udziałem mieszkańców. Angażują się oni w proces konsultacji społecznych prowadzonych w ramach procedury budżetowej, skutecznie aktywizując gorzowian, co odzwierciedlają cytaty z wypowiedzi przedstawiciela władzy uchwałodawczej oraz autorów projektów zwycięskiego i odrzuconego.

[...] I właśnie to jest kapitalna sprawa – bo poprzez te składane projekty mieszkańcy bezpośrednio informują nas, co należy zmienić, czym się zająć w pierwszej kolejności, na co zwrócić uwagę przy kształtowaniu budżetu miejskiego. Można powiedzieć, że dzięki temu BO przynosi korzyści nie tylko mieszkańcom, ale także władzom samorządowym... A jak się tak zastanowić, to z BO korzystają także stowarzyszenia, placówki oświatowe, a nawet sektor prywatny... No bo przecież niektóre usługi czy też urządzenia są realizowane przez ten sektor (przedstawiciel władzy uchwałodawczej, Gorzów Wielkopolski).

Jeżeli chodzi o Gorzów Wielkopolski, to władze odpowiedzialne za budżet obywatelski bardzo mocno przykładają się do tego wydarzenia, jakim jest budżet obywatelski. Co jest ważne, to podczas dyskusji, podczas spotkań... W ubiegłym roku takie spotkania dyskusyjne nie mogły się odbyć, ale wcześniej urzędnicy byli takimi koordynatorami i spisywali to, o czym ludzie zapominali – na przykład jakieś drobne pomysły, o których sam inicjator zapominał – to były później przypomniane na zebraniach właśnie przez tych urzędników..., z taką zachętą, że może warto wrócić do tego pomysłu i go jednak zgłosić.

A niektóre projekty, które przepadły w głosowaniach, w następnych latach były realizowane z budżetu miasta. I wydaje mi się, że BO w Gorzowie pełni bardzo ważną rolę w prowadzeniu polityki miejskiej... Jest to taka bardzo ważna gałąź tej współpracy pomiędzy Urzędem a mieszkańcami. I to się bardzo dobrze przekłada na praktyczne działania. To nie jest tak, że się o tym budżecie tylko mówi... Wypowiada się slogany, ale to są konkretne działania, jest skuteczna realizacja tych pomysłów mieszkańców złożonych do budżetu obywatelskiego. Wydaje mi się, że mieszkańcy zaczęli już doceniać pracę urzędników, ich zaangażowanie i serce, które oni wkładają przy okazji pracy nad budżetem obywatelskim. Pracownicy Biura każdego roku organizują spotkania ewaluacyjne, gdzie można się wypowiedzieć na temat tego, co można byłoby w tym budżecie zmienić i jest na ten temat dyskusja. Więc ja uważam, że w Gorzowie budżet obywatelski dla władz samorządowych jest bardzo istotny (autor zwycięskiego projektu, Gorzów Wielkopolski).

Na pewno silną stroną naszego budżetu obywatelskiego jest to, o czym powiedziałem przed chwilą, czyli jego innowacyjność. Po drugie, modyfikacja, dopasowywanie BO w kierunku zgłaszanych uwag czy postulatów przez mieszkańców. Po trzecie, nasz budżet aktywizuje mieszkańców, potrafi ich zmobilizować do działania. Po czwarte, w ramach BO są realizowane projekty, które przyczyniają się do poprawy jakości życia w poszczególnych rejonach i w całym mieście. I wreszcie po piąte, budżet sprzyja nawiązywaniu pozytywnych relacji pomiędzy mieszkańcami a przedstawicielami władzy samorządowej (przedstawiciel władzy uchwałodawczej, Gorzów Wielkopolski).

Silną stroną BO w Gorzowie, myślę, że jest to także jego głębokie zakorzenienie w świadomości mieszkańców... Coraz więcej ludzi przekonuje się do BO, coraz więcej ludzi angażuje się w ten budżet i to jest naprawdę bardzo fajne. Można też chyba śmiało powiedzieć, że dzięki BO zawiązują się relacje międzyludzkie, międzysąsiedzkie, bo ja na przykład pamiętam pierwsze spotkania dyskusyjne, w których zacząłem brać udział. I po tych spotkaniach zaczęliśmy

się zauważać, zaczęliśmy sobie mówić „dzień dobry”, nawet dłużej rozmawiać... Wcześniej, pomimo tego że znaleźliśmy się z widzenia – to nie było czegoś takiego. Po drugie, moim zdaniem silną stroną BO w Gorzowie jest próba dojścia na spotkaniach mieszkańców z urzędnikami do kompromisu... Dla mnie jest to coś niezwykle cennego – by nie powiedzieć fenomenalnego. I w trakcie tych spotkań ludzie ze sobą rozmawiają, dyskutują, nie ma agresji, są podejmowane próby przekonywania do swoich racji. Jeżeli jakiś projekt nie zostanie wybrany, to nie wychodzi się z takiego spotkania z poczuciem przegranej czy porażki, bo na przykład padnie obietnica, że ten projekt zostanie zgłoszony za rok. Bo często jest tak, że my się między sobą umawiamy – mówię teraz o mieszkańcach – że obecnie wystawimy projekt pani X, a za rok projekt pana X, a za dwa lata ja mam obietnicę, że zostanie wskazany mój projekt... Robimy listę i wówczas w następnych latach są zgłaszane projekty z listy. I według mnie te spotkania są bezcenne, bo zaczęliśmy ze sobą rozmawiać, zaczęliśmy dostrzegać potrzeby innych osób z naszego otoczenia. Po trzecie, BO jest to pewnego rodzaju narzędzie wykorzystywane przez mieszkańców do tego, aby władze samorządowe mogły usłyszeć głos społeczeństwa obywatelskiego, aby liczyły się ze zdaniem mieszkańców (autor zwycięskiego projektu, Gorzów Wielkopolski).

Myślę, że mocną stroną BO w Gorzowie jest to, że właśnie cieszy się dużą popularnością wśród mieszkańców..., czyli że BO ma silne oparcie społeczne..., że to nie jest coś sztucznie wymyślonego.

I między innymi z tego powodu ja też starałem się złożyć projekt, bo wydaje mi się, że to jest dobre rozwiązanie, aby mieszkańcy mogli coś zmienić w miejscu, gdzie mieszkamy, gdzie bawią się nasze dzieci (autor odrzuconego projektu, Gorzów Wielkopolski).

Urzednicy organizujący procedurę budżetowania modyfikują i udoskonalają proces komunikacji z mieszkańcami miasta, inicjują tradycyjne formy społecznych konsultacji. A gdy te ich nie przynoszą oczekiwanych efektów, starają się obmyślać inne – pośrednie drogi komunikacji z mieszkańcami, czego jeden z przykładów obrazuje zwięzła wypowiedź poniżej.

W tym roku zrealizowaliśmy film instruktażowy, którym będziemy zasilac mieszkańców, gdzie będzie można wejść, gdzie kliknąć – bo wygląda na to, że głównie zdalnie będziemy ten budżet także i w tym roku realizować, czyli internet, strona BO, media społecznościowe (urzędnik zajmujący się sprawami BO, Gorzów Wielkopolskich).

#### 5.4. Hrubieszów

Budżet partycypacyjny w Hrubieszowie po raz pierwszy przeprowadzono w 2017 r. na podstawie zarządzenia burmistrza z 2016 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych dotyczących projektu budżetu obywatelskiego miasta Hrubieszowa na 2017 r.

Inicjatorem wprowadzenia BO w Hrubieszowie był poprzedni burmistrz Tomasz Zając. Z tego co pamiętam, to on jeszcze w trakcie poprzedniej kampanii, w 2014 r., obiecał włączenie do zarządzania miastem społeczności lokalnej między innymi właśnie poprzez wprowadzenie budżetu obywatelskiego, poprzez powoływanie różnego rodzaju rad społecznych, takich jak na przykład Rada Pożytku Publicznego czy Rada Sportu. No i budżet obywatelski pojawił się Hrubieszowie w trzecim roku kadencji burmistrza Tomasza Zająca (przedstawiciel władzy wykonawczej, Hrubieszów).

To było stosunkowo niedawno, bo to był gdzieś rok 2016, ale ja wtedy jeszcze nie pracowałam w Urzędzie i tak dokładnie tej genezy wprowadzenia budżetu obywatelskiego w Hrubieszowie nie znam.

Aczkolwiek z rozmów z obecną panią burmistrz i ówczesnym panem burmistrzem wiem, że we wprowadzeniu BO chodziło o to, aby mieszkańcy także mieli swój udział w decydowaniu o wydatkach na inwestycje w mieście, bo to jednak mieszkańcy są do tego najbardziej predestynowani... To mieszkańcy najlepiej wiedzą, jakie są potrzeby i gdzie te pieniądze ulokować. I wiem, że inicjatywa wprowadzenia BO w Hrubieszowie wyszła od ówczesnych władz, od poprzedniego pana burmistrza (urzędnik zajmujący się sprawami BO, Hrubieszów).



Wie pan, mnie się wydaje, że ta nowa i młoda władza u nas zmieniła sposób swojego działania na taki – można powiedzieć – system obywatelski. Bo przecież w ostatnim czasie powstały u nas różne Rady, na przykład Młodzieżowa Rada Miejska, nasza Hrubieszowska Rada Seniorów, powstała Rada Pożytku Publicznego... Teraz powstała Rada Pań... Wcześniej, przed 2015 r., za starej władzy samorządowej tego nie było. Czyli po prostu nasze obecne władze chcą zachęcić mieszkańców do tego, żeby brali udział w życiu miasta. Mnie się tak wydaje, że właśnie taka była przyczyna wprowadzenia budżetu obywatelskiego w Hrubieszowie (autor zwycięskiego projektu, Hrubieszów).

Wprowadzone w 2018 r. zmiany w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym spowodowały, że w Hrubieszowie nie odbyła się edycja budżetu w 2019 r., ponieważ podjęto działania na rzecz dopasowania lokalnej procedury BO do uregulowań ustawowych. Kolejną edycję w 2020 r. także zawieszono z powodu pandemii SARS-COV-2.

Tak, rzeczywiście była taka przerwa, ale tu chodziło o to, że musieliśmy dostosować nasze rozwiązania lokalne do wprowadzonych centralnie uregulowań ustawowych z 2018 r. I rzeczywiście, z tego powodu była ta przerwa w funkcjonowaniu u nas BO... No a w ubiegłym roku była kolejna przerwa, ale to już z wiadomych powodów... Natomiast w tym roku procedura budżetu obywatelskiego zostanie przeprowadzona pomimo pandemii, która znów nas gnębi... (przedstawiciel władzy uchwałodawczej, Hrubieszów).

Od pierwszej edycji hrubieszowskie budżetowanie partycypacyjne realizowane jest bez podziału na jednostki pomocnicze. Nie stosuje się również merytorycznego czy tematycznego podziału zgłaszanych projektów ze względu na ich materialny bądź funkcjonalny charakter.

Wie pan, mnie się wydaje że w Hrubieszowie nie ma takiej potrzeby dzielenia tego budżetu, bo praktycznie te składane projekty dotyczą całego miasta, a nie poszczególnych osiedli. Nasze miasto jest małe,

bo tak naprawdę pewnie liczy około 14 tysięcy mieszkańców, bo część osób wyjechała do pracy i ich w Hrubieszowie fizycznie nie ma, choć dalej są u nas zameldowani. I w związku z tym podział jeszcze tego budżetu nie byłby moim zdaniem dobry... Do tego jeszcze ta kwota nie jest jakoś taka bardzo duża. Ponadto na osiedlach są Rady czy Komitety Osiedlowe i one mają tam jakieś drobne sumy, żeby coś tam u siebie zorganizować. Ponadto jak jakieś osiedle chce złożyć projekt do BO to może jak najbardziej to zrobić – jak zyska poparcie, to taki projekt będzie realizowany. Ale ja bym jednak tych projektów nie dzieliła na osiedlowe i ogólnomiejskie, moim zdaniem nic by z tego dobrego nie wyszło, a mogłoby tylko zaszkodzić (autor zwycięskiego projektu, Hrubieszów).

Tak, taki podział na projekty dzielnicowe i ogólnomiejskie był przez nas rozważany. My mamy 10 osiedli i jedno sołectwo. Natomiast bardzo szybko doszliśmy do wniosku, że przy kwocie, którą my przeznaczamy na BO – czyli to jest 100 tysięcy złotych – taki podział byłby zupełnie nieracjonalny... No bo wtedy to byłoby po 7–8 tysięcy złotych na daną jednostkę i raczej to tylko by zniechęciło, niż zachęciło do uczestnictwa w budżecie obywatelskim..., bo to bardzo mocno ograniczyłoby pewne pomysły mieszkańców. Tego typu podział byłby bardzo dobry przy nieco większych pieniądzach przeznaczanych na budżet obywatelski. Obecnie osiedla mają do dyspozycji drobne kwoty do zagospodarowania na własne cele każdego roku (przedstawiciel władzy wykonawczej, Hrubieszów).

Miasto w kolejnych edycjach BO udoskonalało procedurę składania wniosków wraz z formularzami służącymi do ich zgłaszania. Wprowadzane zmiany stanowiły efekt konsultacji z mieszkańcami.

Zmianie uległ też formularz wniosku – tam zostało wprowadzone do tego formularza wniosku doprecyzowanie kwestii ogólnodostępności. I uporządkowaliśmy też trochę Regulamin, aby był on bardziej przejrzysty i czytelny dla przeciętnego mieszkańca, tak aby było łatwiej znaleźć, jakie wymogi formalne, jakie wymogi merytoryczne

musi spełnić projekt, jakie są poszczególne zasady oceny, jak się powołuje Zespół ds. Budżetu Obywatelskiego (urzędnik zajmujący się sprawami BO, Hrubieszów).

[...] Myślę, że każdy wnioskodawca chciałby, aby te wnioski, formularze były jak najmniej skomplikowane, sformalizowane, aby było jak najmniej wypełniania i uzupełniania, aby to było jak najbardziej proste i przejrzyste. Natomiast z punktu widzenia Urzędu te formularze muszą być na tyle szczegółowe, żeby uniknąć pewnych pomyłek i nieporozumień, o co tak naprawdę wnioskodawcy chodzi w projekcie. Bardzo nam zależy, aby projekty BO były przejrzyste i dlatego w tym roku była uchwała dotycząca zmiany formularza, który będzie używany w tegorocznej edycji BO, który będziemy w tym roku realizować – znalazł się tam zapis mówiący o ogólnodostępności zrealizowanych projektów. Wcześniej ta ogólnodostępność nie była doprecyzowana, więc teraz staramy się już na etapie wniosku zawrzeć informację, że projekt, który wnioskodawca składa, musi być ogólnodostępny. I aby już to wynikało z wniosku, co ta ogólnodostępność oznacza w konkretnym projekcie. Wniosek musi zyskać poparcie 15 mieszkańców. Wnioskodawca musi zebrać 15 głosów poparcia; ostatnio też tu dokonaliśmy zmian, bo już teraz tych podpisów poparcia nie mogą składać dzieci. Bo taka możliwość budziła duże wątpliwości, nawet kontrowersje, i wprowadziliśmy w nowej uchwale zapis, że taki projekt mogą poprzeć osoby, które ukończyły na dzień złożenia wniosku 16 lat (urzędnik zajmujący się sprawami BO, Hrubieszów).

Uważam, że mocną stroną budżetu obywatelskiego w Hrubieszowie jest bardzo dobre wytłumaczenie procedur BO. W sposób jasny, czytelny mamy wytłumaczone, co to jest budżet obywatelski, jak on działa, w jaki sposób można składać projekty, w jaki sposób można głosować. Kolejna sprawa – jest bardzo duża pomoc przy napisaniu wniosków ze strony Urzędu, ze strony urzędników, którzy się tym BO zajmują. Można tam w każdej chwili podejść, zadzwonić i się wszystkiego dowiedzieć, także urzędnicy są bardzo otwarci,

zaangażowani i gotowi do pomocy. Wydaje mi się, że silną stroną naszego budżetu jest też jego dobra promocja... Całe miasto jest oplakatowane, jak odbywa się głosowanie, podawane są na bieżąco informacje w naszych mediach lokalnych, Budżet jest też oczywiście obecny w mediach społecznościowych. Bardzo życzliwy stosunek do budżetu obywatelskiego wykazuje pani burmistrz – myślę, że to też jest ważne. Ja uważam, że to także dzięki BO Hrubieszów w ostatnich latach poszedł bardzo mocno do przodu i obecnie nie mamy czego się wstydzić... (autor odrzuconego projektu, Hrubieszów).

Jeden z przedstawicieli władz lokalnych, omawiając specyfikę budżetu obywatelskiego w Hrubieszowie, podkreślał, że jest on ważnym narzędziem polityki miejskiej, a także to, że nie został on *wprowadzony z przymusu* (tzn. nie był dla tego samorządu ustawowo obligatoryjny). Lokalne władze zdecydowały się wdrożyć ten mechanizm społecznej partycypacji, uznając go za pomocny w zarządzaniu miastem oraz realizowaniu tych przedsięwzięć, których najbardziej oczekują mieszkańcy. Przy czym władze miasta starają się nie tylko reagować na lokalne potrzeby, ale zależy im także na wzmocnieniu partycypacji. Jednocześnie, ze względu na swe niskie zasoby budżetowe, miasto ma ograniczone możliwości finansowe i materialne. Ogranicza to skalę realizowanych projektów, ale zarazem nie musi stanowić przeszkody dla lokalnej partycypacji.

My w Hrubieszowie mamy swoje doświadczenia w kwestii partycypacji już od momentu, kiedy realizowaliśmy projekt dotyczący modelowej rewitalizacji miasta, bo znaleźliśmy się w gronie miast, które taki projekt realizowało. I w trakcie tego projektu bardzo dużo mówiło się o partycypacji – z tego też projektu sfinansowaliśmy zakup Platformy Partycypacji Społecznej, która także obsługuje budżet obywatelski. Tak że budżet obywatelski to nie jest dla nas narzędzie, które robimy z jakiegoś przymusu – uważamy, że ono jest przydatne w zarządzaniu miastem. Aczkolwiek z roku na rok, z edycji na edycję trochę się tego budżetu obywatelskiego uczymy. Dostrzegamy też pewne mankamenty tego naszego budżetu [...]. Generalnie my zwracamy uwagę na to, jakie potrzeby mieszkańców zostają zgłoszone w każdej edycji do BO. I w przypadku kiedy one

nie wygraają albo z innych przyczyn nie mogą być realizowane, to my po dokładniejszej analizie tych projektów – jeżeli uznamy, że są ciekawe – to staramy się je realizować z budżetu miasta (przedstawiciel władzy wykonawczej, Hrubieszów).

Ciekawą formułą ułatwiającą konsultacje społeczne z mieszkańcami jest internetowa Platforma Partycypacji Społecznej, która była w mieście wdrażana w czasie, gdy kompletowaliśmy wywiady. Narzędzie to zostało sfinansowane w ramach pilotażowego projektu poświęconego wypracowywaniu modeli rewitalizacji miasta. Platforma jest wykorzystywana do prowadzenia konsultacji z mieszkańcami, ułatwia szybsze zgłaszanie i załatwianie spraw oraz usprawnia wybór projektów w ramach BO. W Hrubieszowie funkcjonują także inne, standardowe kanały komunikacji elektronicznej (poczta, media społecznościowe itp.), również wykorzystywane w procedurze BO. Prasa lokalna, portal internetowy czy media społecznościowe prowadzą kampanie informacyjne na różnych etapach budżetowania. W mieście prowadzone są również konsultacje bezpośrednie, w postaci rozmów z autorami projektów czy osiedlowych spotkań z mieszkańcami.

Myślę, że mocną stroną budżetu obywatelskiego jest ta nasza Platforma Partycypacji Społecznej. Ona w znaczny sposób ułatwia funkcjonowanie tego BO w Hrubieszowie. Co prawda jeszcze nie uruchomiliśmy możliwości składania wniosków za pośrednictwem Platformy, ale przy jej pomocy można na przykład głosować, można pozyskać niezbędne informacje. Za pośrednictwem Platformy Partycypacji Społecznej prowadzona jest promocja BO, mogą odbywać się konsultacje, jest przedstawiana w sposób szczegółowy i czytelny procedura BO (przedstawiciel władzy wykonawczej, Hrubieszów).

Wydaje mi się, że to jest ważne narzędzie polityki miejskiej, bo jednak to zainteresowanie ze strony władz, jak i mieszkańców budżetem obywatelskim jest dosyć spore. Wiem, że każdego roku składanych jest po kilkanaście projektów... Wiem, że nasza społeczność mobilizuje się w trakcie głosowania... Wcześniej robione są takie minikampanie promocyjne, żeby głosować na poszczególne projekty.

Uważam, że ten budżet się u nas sprawdza, jest potrzebny w mieście, żeby właśnie zmobilizować i zaktywizować mieszkańców. Takie jest moje zdanie... Takie są moje obserwacje... (przedstawiciel władzy uchwałodawczej, Hrubieszów).

Tak – jak najbardziej to było i jest ważne narzędzie polityki miejskiej. Oczywiście tu mówimy o okresie przed rozpoczęciem pandemii, no bo w ubiegłym roku zawiesiliśmy tę procedurę BO. Nasza pani burmistrz bardzo mocno stawia na współudział obywateli w zarządzaniu miastem, kładzie po prostu nacisk na liczenie się z głosem mieszkańców przy podejmowaniu decyzji. Mieszkańcy na różnych płaszczyznach mają możliwość wypowiedzania się i ten ich głos jest brany pod uwagę przy podejmowaniu decyzji. W czasie pandemii także są organizowane spotkania on-line – to już poza budżetem obywatelskim, który – tak jak wspomniałam – został w ubiegłym roku zawieszony, no ale właśnie ta filozofia prowadzenia dialogu z mieszkańcami została zachowana. Tak że jeden dzień w tygodniu jest przeznaczony na rozmowy telefoniczne z panią burmistrz, na spotkania on-line z mieszkańcami. Także u nas bardzo mocno stawia się na ten aspekt społeczny w zarządzaniu miastem i budżet obywatelski pełni w tym ważną rolę (urzędnik zajmujący się sprawami BO, Hrubieszów).

Pochlebne opinie o możliwościach i skuteczności porozumiewania się władz lokalnych z mieszkańcami nie przez wszystkich są podzielane. W zebranych wywiadach wybrzmiał także głos wskazujący na niedostateczną promocję BO.

Wydaje mi się, że słabszą stroną jest chyba jeszcze niedostateczna promocja tego budżetu, myślę, że warto postawić na taką szerszą i skuteczniejszą promocję. Oczywiście zdaję sobie sprawę, że to nie jest wcale takie proste, bo jednak wiele osób o tym budżecie wie, ale nie chcą się z różnych powodów w niego zaangażować. Tak że ja wcale nie jestem przekonana, że większa promocja BO przełoży się na zwiększenie aktywności mieszkańców, ale moim zdaniem warto spróbować (przedstawiciel władzy uchwałodawczej, Hrubieszów).

Niemniej z zebranych wypowiedzi wynika, że działania hrubieszowskiego samorządu zorientowane na aktywizację lokalnego zaangażowania są zauważane i oceniane raczej pozytywnie, a mieszkańcy coraz chętniej uczestniczą w kolejnych edycjach BO.

Ja myślę, że budżet obywatelski jest bardzo ważnym narzędziem prowadzenia polityki miejskiej w Hrubieszowie. Poprzez BO jest możliwość działalności oddolnej, co dla obecnych władz samorządowych jest szczególnie ważne. Obecnie – jak to się potocznie mówi – każdy może wziąć sprawy w swoje ręce. Tu już nie może być tłumaczenia, że ja może bym i coś zrobił, ale nie mam możliwości, nie mam pieniędzy..., nie mam tego..., nie mam tamtego... Nie – bratku! Chcesz działać, to proszę bardzo – jest budżet obywatelski i pokaż, co potrafisz. A ten budżet jest faktycznie obywatelski, bo to, jaki projekt będzie realizowany, zależy od mieszkańców, a nie od widzimisię takiego czy innego urzędnika. Tak że ja myślę, że to jest właśnie bardzo ważne takie narzędzie polityki w ręku tej władzy (autor odrzuconego projektu, Hrubieszów).

Może jeszcze dodam, że budżet obywatelski w Hrubieszowie jest jedną z metod kształtowania liderów społecznych, bo zauważamy, że osoby, które mocniej się włączają w BO, powoli wyrastają na liderów społecznych. Oni potrafią skupić wokół siebie większą grupę osób (przedstawiciel władzy wykonawczej, Hrubieszów).

W moim przekonaniu mocną stroną budżetu obywatelskiego jest możliwość realizowania swoich pomysłów przez mieszkańców – na rzecz miasta, na rzecz swojego osiedla czy tego najbliższego otoczenia. Nasze miasto jest stosunkowo biedne, na wiele rzeczy brakuje pieniędzy i budżet obywatelski jest dobrą okazją do tego, żeby sobie coś ulepszyć, coś poprawić czy po prostu coś fajnego zrobić – z czego będą mogli korzystać także inni mieszkańcy. Czasami to są naprawdę bardzo drobne rzeczy, ale okazuje się, że one są ludziom bardzo potrzebne, a na które w kasie miasta brakuje zawsze pieniędzy (przedstawiciel władzy uchwałodawczej, Hrubieszów).

Myślę, że tak..., że to jest ważne narzędzie, ponieważ władze samorządowe bardzo chcą, aby mieszkańcy uczestniczyli w życiu miasta, w tym życiu obywatelskim. Chyba zresztą stąd taka nazwa tego budżetu. Sądzę, że władze miasta dostrzegają, że ten budżet jest dla mieszkańców bardzo potrzebny, że ludzie korzystają z tego dofinansowania, cieszą się – czy to są na przykład seniorzy, czy dzieci z tego klubu sportowego..., że to pieniądze nie idą nie wiadomo gdzie, tylko że korzystają z nich właśnie mieszkańcy Hrubieszowa... Bo na przykład te dzieciaki czy młodzież to nie szwendają się po mieście, tylko po lekcjach idą na zajęcia do Akademii Młodych Orłów. Albo seniorzy jadą do teatru czy na basen. I władze mogą się też tym pochwalić, bo to powstało właśnie w ramach naszego budżetu obywatelskiego (autor zwycięskiego projektu, Hrubieszów).

Według mnie silną stroną naszego budżetu jest to, że on po prostu jest, że już jest. To jest właśnie ważne, że dzięki BO można coś zrobić pożytecznego dla mieszkańców i dla miasta. I ludzie wiedzą, że to oni mają sami to zrobić, że to nie będzie robić burmistrz, jakiś kierownik administracyjny, jakiś radny – tylko sam mieszkaniec. To jest bardzo ważne... My występujemy o pieniądze i my dane zadanie mamy zrobić. I budżet obywatelski wspaniale uczy odpowiedzialności i takiej obywatelskiej postawy, że jak się czegoś podjęło, to należy to wykonać, trzeba się włączyć do działań. I wtedy mamy taką komfortową sytuację, że czujemy się potrzebni. I poprzez BO wytrąca się argument z ręki marudom, którzy chodzą i powtarzają: a bo u nas się nic nie robi... albo: to jest źle zrobione..., tamto jest źle zrobione (autor zwycięskiego projektu, Hrubieszów).

## 5.5. Kraków

W Krakowie pierwsza edycja budżetowania partycypacyjnego odbyła się w 2014 r. Kraków jest jedną z największych aglomeracji w Polsce, a jego zasoby materialne, społeczne, gospodarcze oraz polityczne sprawiają, że mechanizm BO jest baczniej obserwowany i niekiedy bywa surowiej oceniany. Z analizy



zebranego materiału badawczego wynika, że pojawienie się pierwszej edycji BO w Krakowie mieszkańcy zawdzięczają lokalnym aktywistom, a władze miasta zareagowali na to „społeczne zapotrzebowanie”. Byli też świadomi tego, że inicjatywy budżetowania partycypacyjnego były już wówczas z powodzeniem podejmowane w kilku polskich miastach. W Krakowie BO od początku prowadzony był z podziałem na projekty dzielnicowe i ogólnomiejskie (pokrywające się z jednostkami pomocniczymi miasta).

Ja nie byłem uczestnikiem ani bezpośrednim świadkiem wprowadzenia budżetu obywatelskiego w Krakowie. Natomiast obserwowałem ten proces z zewnątrz, spoza struktur miasta. Ta geneza, jak to często się zdarza, to było połączenie czynników zewnętrznych i wewnętrznych. Jeśli chodzi o rolę czynników wewnętrznych we wprowadzeniu BO, to była to inicjatywa środowisk obywatelskich, miejskich. Jeśli chodzi o czynniki zewnętrzne, to była to obserwacja tego, co się działo w innych miastach, i na podstawie tych obserwacji podjęto decyzję o wprowadzeniu BO w Krakowie. Także to była synergia tych dwóch czynników – czynnika zewnętrznego w stosunku do miasta w rozumieniu instytucjonalnym, jak i były to czynniki wewnętrzne, czyli inicjatywa środowisk obywatelskich (przedstawiciel władzy wykonawczej, Kraków).

Ponieważ takie było zapotrzebowanie społeczne, zarówno ze strony organizacji pozarządowych, jak też aktywistów miejskich, żeby taki budżet partycypacyjny/obywatelski wprowadzić w Krakowie. I na podstawie tego oczekiwania także i z mojej inicjatywy powstał projekt uchwały, który tworzył Regulamin budżetu obywatelskiego, a w ramach prac nad budżetem miasta zostały wydzielone środki finansowe na ten cel. I to był rok 2014 (przedstawiciel władzy uchwalodawczej, Kraków).

W tym czasie mieliśmy do czynienia z sytuacją, kiedy tych funkcjonujących budżetów było zaledwie kilka w Polsce... Oczywiście podpatrywaliśmy rozwiązania głównie z Sopotu – to było dla nas takie podstawowe miasto, z którego budżet obywatelski wyszedł...

No i też rozwiązania funkcjonujące wówczas w Sosnowcu też były takim trochę wzorcem dla nas (przedstawiciel władzy uchwałodawczej, Kraków).

Tak, mam wiedzę na temat genezy budżetu obywatelskiego w Krakowie i bardzo często o tym mówię.

Znam ludzi, którzy wprowadzali w Krakowie program pilotażowy budżetu obywatelskiego w 2013 r. sfinansowany ze środków zewnętrznych, z Fundacji Batorego. I mam przed sobą taką publikację: Praktyczny poradnik – wspólnie urządzamy miasto. Ten przewodnik wydała w 2016 r. Pracownia Obywatelska. Ja często na spotkaniach używam tego poradnika, jak opowiadam o powstaniu BO w Krakowie. Niektórym się wydaje, że on był od zawsze, ale bardzo dobrze, że ten pilotaż w 2013 r. się powiódł jako priorytet obywatelski Dzielnicy I. I to właśnie Pracownia Obywatelska wspólnie z Fundacją Inicjatyw Społecznych, z którą też współpracuję, zrealizowała taki projekt. A później bardzo dobrze już ten budżet obywatelski u nas zafunkcjonował na terenie pozostałych dzielnic w 2014 r. (autor odrzuconego projektu, Kraków).

Szczególną cechą krakowskiego budżetu obywatelskiego jest dbałość o jego stronę formalną. W każdej kolejnej edycji formuła tego mechanizmu była doskonalona, a błędy i niedociągnięcia starano się korygować zgodnie ze społecznymi oczekiwaniami. Obecne podstawy prawne (lokalne i ogólnokrajowe), sprawozdania z ewaluacji, bieżące informacje o projektach aktualnie realizowanych oraz już zrealizowanych, a także poradniki i wskazówki dla autorów projektów – wszystko to można znaleźć na poświęconych tym aktom stronach internetowych miasta. Najwięcej tych informacji zawierają zasoby miejskiego Biuletynu Informacji Publicznej (BIP). Przy czym zebrało się już ich na tyle dużo, że próbując po raz pierwszy pozyskać konkretne dane, można mieć problemy z ich odnalezieniem. Przyczyną tego jest stosunkowo niska przejrzystość zasobów umieszczonych w krakowskim BIP. Jest to jedna ze słabych stron budżetowania z udziałem mieszkańców w Krakowie. Ogólnie jednak stron mocnych jest wyraźnie więcej, o czym przekonuje m.in. to, że w kolejnych edycjach BO wykorzystywane były różne rozwiązania partycypacyjne.

Miały one charakter zarówno ogólnomiejski, jak i dzielnicowy. Nasi respondenci wspominali m.in. spotkania warsztatowe, maratony pisania projektów czy punkty konsultacyjne organizowane na terenie miasta oraz w miejskich galeriach handlowych.

W poprzednich edycjach generalnie było tak, że w związku z tym, że proces BO w Krakowie dotyczy obok projektów ogólnomiejskich także projektów o charakterze dzielnicowym, to również spotkania konsultacyjno-informacyjne odbywały się zarówno na szczeblu miejskim, jak i dzielnicowym. natomiast poszczególne dzielnice w ramach swojego zasobu w różnych miejscach organizowały poprzez konsultacje w sprawie budżetu ogólnomiejskiego; były organizowane przez nasz Urząd Miasta, swoich radnych, poprzez osoby, które w tym obszarze BO działają, spotkania o charakterze dzielnicowym z mieszkańcami. I dzielnice robiły to między innymi poprzez dyżury radnych, wykorzystywały różnego rodzaju imprezy dzielnicowe, gdzie przy tej okazji organizowano punkty konsultacyjne. Naszym wsparciem przy konsultacjach społecznych są oczywiście ambasadorzy lokalnej partycypacji, którzy również w swoim zakresie organizują konsultacje i spotkania w swoich środowiskach. Mamy też grupy facebookowe – dzielnicowe, moderowane, w których to grupach wszyscy mieszkańcy, którzy korzystają z narzędzi elektronicznych, mogą również uczestniczyć w minikonsultacjach. Także trzeba powiedzieć, że tych spotkań czy konsultacji organizowanych przez same dzielnice jest coraz mniej albo w ogóle już ich nie ma (urzędnik zajmujący się sprawami BO, Kraków).

Te spotkania z mieszkańcami na szczeblu miasta się odbywają, ale moim zdaniem one są słabo promowane. Natomiast te konsultacje odbywają się w poszczególnych dzielnicach; każda dzielnica ma możliwość organizowania spotkań w ramach BO. Jeśli chodzi o moją dzielnicę, to te spotkania cieszyły się bardzo dużą popularnością wśród mieszkańców – już o tym wcześniej wspominałem (autor zwycięskiego projektu, Kraków).

Interesującą i pozytywnie ocenianą formułą wspomagającą konsultacje z mieszkańcami jest infolinia budżetu obywatelskiego.

Ona jest bardzo pomocna w takich drobnych kwestiach. Wolę tam zadzwonić, niż czegoś samemu szukać w internecie i pozyskać sprawdzoną informację od osób, które są naprawdę bardzo kompetentne w tym, co robią i mówią. Nie zdarzyło mi się jeszcze, abym nie uzyskał tam satysfakcjonującej mnie informacji (autor zakwalifikowanego projektu, Kraków).

Mam bardzo pozytywny odbiór infolinii przez naszych wnioskodawców, z niektórymi z tych osób rozmawiałem osobiście i one bardzo sobie to chwaliły [...] w dobie, kiedy coraz mniej ludzi samodzielnie czyta, fakt pozyskania sprawdzonych informacji w przystępny sposób od znakomicie merytorycznych pracowników Urzędu jest bardzo cenny. Bo tu nie trzeba niczego szukać, przedzierać się przez te informacje. Wystarczy zadzwonić i się wszystkiego dowiedzieć, w taki przystępny sposób. Zaletą tej infolinii jest to, że ona jest dostępna przez cały rok. Tę inicjatywę należy ocenić bardzo pozytywnie. Ona się po prostu w Krakowie sprawdza i przydaje (przedstawiciel władzy wykonawczej, Kraków).

Budżet obywatelski wspierają także Centra Aktywności Seniorów, Akademia Aktywnego Mieszkańca, Młodzieżowa Rada Miasta Krakowa, której działalność związana jest z krakowskim szkolnym budżetem obywatelskim, jak również spotkania z mieszkańcami organizowane przez ambasadorów BO oraz ambasadorów lokalnej partycypacji. Podejmuje się także działania na rzecz adaptacji dobrych praktyk BO z innych miast.

## 5.6. Krosno

W Krośnie budżet obywatelski został wprowadzony 2019 r. w konsekwencji wielokrotnie już wspomianej nowelizacji prawa samorządowego z 2018 r. Natomiast wcześniej procedura budżetowania partycypacyjnego znajdowała

swe odzwierciedlenie w interesującym lokalnym rozwiązaniu w postaci tzw. budżetu 50/50. Mieszkańcy miasta, rady osiedlowe i rady dzielnic wybierały w nim projekty, które gotowe były realizować, a prezydent miasta w połowie je dofinansowywał.

W Krośnie coś na kształt budżetu obywatelskiego wprowadziliśmy kilka lat wcześniej, zanim wprowadzono regulacje ustawowe odnośnie do BO. Mieliśmy stosowną aplikację, w tej chwili nie pamiętam, jak się ona nazywała, z której korzystaliśmy ze 2 lata przy organizacji budżetu 50/50. Tamta aplikacja nie miała takich możliwości jak obecna aplikacja, którą wykorzystujemy przy realizowaniu obecnego budżetu obywatelskiego, ale także była dostosowana do przyjmowania zgłaszanych projektów. Można tam także było umieszczać komentarze. Ja w owym czasie nie pilotowałem poprzedniego budżetu, ale troszeczkę znam ten temat, ponieważ to ja wdrażałem ten obecny budżet obywatelski w Krośnie. Obecny budżet obywatelski został u nas w Krośnie wdrożony na rok przed obowiązkiem jego wprowadzenia, no bo akurat mieliśmy realizację projektu z Unii Europejskiej, stworzyliśmy odpowiednią aplikację i od razu ją tak dostosowaliśmy, aby była zgodna z przepisami odnośnie do BO, które zaczęły obowiązywać od następnego roku. Natomiast u nas budżet obywatelski zafunkcjonował rok wcześniej, zanim zapisy ustawy weszły w życie. Budżet został wprowadzony uchwałą Rady Miasta i od tego czasu mamy budżet obywatelski w rozumieniu ustawy – w Krośnie. Ale kto konkretnie był inicjatorem wprowadzenia BO w Krośnie, to nie jestem w stanie powiedzieć... To mógł być prezydent, ale tego już nie pamiętam. [...] Nie, wprowadziliśmy rok wcześniej od wejścia w życie ustawy... Natomiast rok uchwalenia ustawy i moment wprowadzenia BO w Krośnie był ten sam..., czyli my BO wprowadziliśmy rok wcześniej, niż musieliśmy. Wprowadzając BO w Krośnie, my już wiedzieliśmy, jaki kształt ma ta ustawa, i łatwiej nam było przygotować stosowną uchwałę Rady Miasta w tej kwestii (przedstawiciel władzy wykonawczej, Krosno).

Jeśli chodzi o budżet obywatelski w Krośnie, to on został wprowadzony stosowną ustawą... Trochę to zostało na nas wymuszone... Mieliśmy

po prostu – tak jak inne miasta na prawach powiatu – taki obowiązek aby budżet obywatelski wprowadzić, bo zostaliśmy do tego zobligowani przez polski rząd. Natomiast w Krośnie wcześniej mieliśmy trochę podobne narzędzie jak budżet obywatelski. To była inicjatywa obecnego prezydenta, aby takie rozwiązanie w Krośnie wprowadzić. Została właśnie przeznaczona kwota pieniędzy na jednostki pomocnicze Krosna, czyli na dzielnice i osiedla, do wykorzystania środków w takiej formule 50/50 (przedstawiciel władzy uchwałodawczej, Krosno).

Wydaje mi się, że budżet obywatelski w Krośnie powstał w wyniku głosów wzywających do jego wprowadzenia ze strony mieszkańców oraz niektórych radnych miasta. Ponieważ wcześniej było tak, że inwestycje w mieście były ustalane odgórnie... Natomiast na niektóre inwestycje, które były zgłaszane przez mieszkańców, ciągle brakowało funduszy... Chociaż Krosno może nie jest dużym miastem, to jednak każda dzielnica czy osiedle ma większe czy mniejsze potrzeby, a które nie zawsze były dostrzegane przez władze miasta. No i te potrzeby inwestycyjne były bezustannie zgłaszane do radnych, zarówno radnych miasta, jak i radnych dzielnicowych – no i oni byli niejako zmuszeni wnioskować do prezydenta, żeby znalazł jakieś środki na te zgłaszane inwestycje na poszczególnych osiedlach... To nie były duże pieniądze, no ale ciągle ich brakowało. A ponieważ idea budżetów obywatelskich w Polsce już funkcjonowała i się rozwijała – więc to zostało wprowadzone także i u nas. I dzięki budżetowi obywatelskiemu udaje się zrobić całkiem dużo fajnych rzeczy dla takich małych, lokalnych społeczności (autor odrzuconego projektu, Krosno).

Budżet 50/50 cieszył się widocznym zainteresowaniem mieszkańców. Koordynatorem przedsięwzięcia był prezydent miasta, który dysponował określoną pulą środków na zgłaszane oddolnie projekty (przez rady dzielnic i rady osiedli).

Zasada funkcjonowania tego poprzedniego budżetu opierała się na 2 filarach [...] dzielnice otrzymywały pewną kwotę na inwestycje, a prezydent miasta dokładał drugą część, identyczną. I wtedy dzielnice same wybierały inwestycje czy też remonty do realizacji

[...], czyli, po pierwsze, to było zgłaszanie projektów przez mieszkańców, ale później te projekty wraz z komentarzami mieszkańców były przedstawiane poszczególnym jednostkom pomocniczym, czyli radom dzielnic i osiedli, które podejmowały ostateczną decyzję co do realizacji danych przedsięwzięć w terenie – i to był właśnie ten drugi filar (przedstawiciel władzy wykonawczej, Krosno).

Krośnieński budżet 50/50 wypada potraktować jako wstępną, ale bardzo udaną próbę partycypacyjnych działań władz miasta. Zgłaszane przez przedstawicieli mieszkańców projekty skutecznie odzwierciedlały potrzeby społeczności miejskiej i aktywizowały środowiska lokalne Krosna. W opinii części naszych rozmówców aktualne uregulowania BO mniej służą społecznej partycypacji i w ich ocenie lepsze były rozwiązania budżetu 50/50.

W obecnym budżecie obywatelskim Rady Dzielnic i Osiedli formalnie nie odgrywają żadnej roli... i powiem szczerze, że takie rozwiązanie nie do końca nam się podoba jako władzom samorządowym (...)

Ja bym powiedział, że ta nowa formuła – moim osobistym zdaniem – właśnie trochę tę partycypację zabija, a nie wzmacnia (przedstawiciel władzy wykonawczej, Krosno).

Powiem tak panu szczerze, że w ostatnim czasie ja się trochę zniechęciłem do tego budżetu; natomiast wydaje mi się, że jest dosyć ważny, ale mógłby być jeszcze ważniejszy, gdyby udało się w nim pewne elementy zmienić. Natomiast przez obecną formułę BO – gdzie tak naprawdę można wszystko przeforsować i liczy się tylko sposób dotarcia do wyborców..., czyli najważniejszy jest marketing, a nie jakaś szersza refleksja – czy jakiś projekt jest rzeczywiście w mieście potrzebny – to ja trochę straciłem do tego serce. I ten taki plebiscytny charakter budżetu obywatelskiego nie pozwala na przebicie się naprawdę bardzo ciekawych, kreatywnych pomysłów (przedstawiciel władzy wykonawczej, Krosno).

Podobnie jak w przypadkach innych miast, procedura budżetowania w Krośnie nie mogłaby funkcjonować bez urzędników, którzy od pierwszej edycji BO

odpowiadają za jej administracyjną i organizacyjną obsługę. I choć skład zespołu obsługującego budżetowanie partycypacyjne na przestrzeni lat fluktuował, to praca urzędników, ich kompetencje, wsparcie merytoryczne oraz zaangażowanie w zasadzie niezmiennie były i są raczej dobrze oceniane przez mieszkańców.

To się właśnie u nas zmienia... Bo na przykład osobą odpowiedzialną za koordynowanie I edycji budżetu obywatelskiego był skarbnik, czyli personalnie to byłem ja... Oczywiście nie robiłem tego samodzielnie, bo w Urzędzie powstał taki nieformalny zespół, w skład którego wchodziły osoby z poszczególnych Wydziałów Urzędu – Inwestycji, Drogownictwa, Gospodarki Komunalnej, Edukacji i tak dalej..., które się później zajmują realizacją tych projektów. Także dzieliliśmy między siebie te obowiązki... I po tej pierwszej edycji pewne rzeczy w efekcie pewnych refleksji zmieniliśmy w Regulaminie BO, między innymi wprowadziliśmy możliwość sugestii ze strony urzędników w stosunku do autorów projektów, bo wcześniej było to dosyć usztywnione... My mogliśmy zgłaszać uwagi formalne, natomiast nie można było sugerować, w jaki sposób dany problem można rozwiązać czy też w jaki sposób można było przeformułować dany projekt. Teraz jest to już jak najbardziej dopuszczalne. Oczywiście autor projektu może te uwagi zaakceptować lub nie, ale jest taka możliwość podpowiedzi przez urzędników i w związku z tym poprawiła się też współpraca. Wydłużyliśmy też czas na dokonanie ewentualnych poprawek czy modyfikacji dla autorów projektów... Tak że jest to taka ścisła współpraca przy wypracowywaniu ostatecznego kształtu projektu. Oczywiście jeżeli projekt nie spełnia wymogów formalnych, to autor projektu musi się liczyć z tym, że taki wniosek może zostać odrzucony. Od 2 lat jest koordynator budżetu obywatelskiego w naszym Urzędzie. On jest umiejscowiony w Wydziale Promocji... I myślę, że obecnie ta współpraca układa się dobrze. W pierwszej edycji było różnie z tą współpracą, no ale trzeba pamiętać, że to były początki budżetu..., ale staraliśmy się robić spotkania z potencjalnymi wnioskodawcami, gdzie wskazywaliśmy, na co zwrócić uwagę przy pisaniu wniosku. Później – na dalszych etapach procedowania – też te spotkania częściej lub



rzadziej się odbywały, zwłaszcza z tymi wnioskodawcami, którzy złożyli swoje wnioski w formie papierowej. Obecnie zdecydowana większość projektów jest już zgłaszana w formie elektronicznej, natomiast projekty zgłaszane w formie papierowej są wprowadzane przez nas do systemu elektronicznego (przedstawiciel władzy wykonawczej, Krosno).

Interesującą formułą i przykładem lokalnej partycypacji jest krośnieńska Rada Budżetu Obywatelskiego.

W jej skład wchodzi sześć osób i to są przedstawiciele organizacji pozarządowych – dwie osoby, oraz cztery osoby to urzędnicy z naszego Urzędu. Przewodniczącym Rady jest przedstawiciel organizacji pozarządowej. [...] Rada zajmuje się odwołaniami od decyzji Zespołu. Poza tym Rada pełni taką rolę opiniodawczą. Właśnie Rada opiniuje wnioski zakwalifikowane do głosowania. Ponadto Rada rozpatruje jakieś ewentualne protesty wnioskodawców i albo je odrzuca, albo je przyjmuje (urzędnik zajmujący się sprawami BO, Krosno).

Ważną składową są konsultacje społeczne prowadzone z mieszkańcami Krosna. Władze miasta zdają się coraz częściej skupiać swoją uwagę na elektronicznej drodze informowania o projektach zgłoszonych w ramach BO. Ale czy informacje umieszczone na stronie internetowej Urzędu są właściwym przykładem konsultacji społecznych? Z pewnością do tego tylko konsultacji sprowdzić się nie da, ponieważ tego rodzaju informowanie mieści się co najwyżej w formule briefingu, pod warunkiem że informacje są dobrze sformułowane, a jeśli nie są, to i twierdzenie o prowadzeniu lokalnego briefingu byłoby nadmierne i nieuzasadnione. Jednocześnie z informacji uzyskanych od rozmówców wynika, że w Krośnie podejmowane były próby aktywizacji mieszkańców w konsultacjach społecznych w ramach BO, jednak nie przyniosły oczekiwanych rezultatów i uczestniczyło w nich niewiele osób.

W moim odczuciu najskuteczniejszym kanałem w dotarciu do mieszkańców z informacją o budżecie obywatelskim jest obecnie internet, droga elektroniczna – czyli to są informacje umieszczane na stronach

Urzędu, informacje zamieszczane na miejskich portalach informacyjnych. Próbowaliśmy też informować o BO mieszkańców za pomocą plakatów, ale chyba w ostatnim roku już tych plakatów na mieście nie było, przynajmniej ja ich nie kojarzę. Tak że ja uważam, że te metody elektronicznego przekazywania informacji są obecnie najskuteczniejsze, bo jednak teraz szukamy przede wszystkim informacji w internecie. I w ten sposób my staramy się też informować mieszkańców o prowadzonych działaniach odnośnie do budżetu obywatelskiego, zwłaszcza w okresie składania projektów i na etapie głosowania. Oczywiście szczegółowo też informujemy o wynikach głosowania. Tak że ja uważam, że informacje na temat BO przekazywane są w sposób prawidłowy – do coraz większej grupy odbiorców te informacje docierają. Dzięki temu coraz więcej ludzi bierze udział w głosowaniu (przedstawiciel władzy wykonawczej, Krosno).

[...] ja sobie nie przypominam, aby takie konsultacje społeczne w ramach budżetu obywatelskiego się u nas odbywały (przedstawiciel władzy uchwałodawczej, Krosno).

W ramach konsultacji społecznych odbywały się u nas warsztaty, ale one były organizowane przed I edycją i w trakcie I edycji budżetu obywatelskiego, czyli przed 3 laty. I wtedy zapraszaliśmy przedstawicieli rad dzielnic, rad osiedli do nas do Urzędu i przeprowadzaliśmy konsultacje, szkolenia właśnie w postaci warsztatów w ramach budżetu obywatelskiego. [...] w tych konsultacjach mogli brać udział także mieszkańcy, ale tę frekwencję można określić nie najlepiej... Szczerze mówiąc, była taka sobie. Ta frekwencja nie była jakoś dramatycznie niska, ale prawdę mówiąc – szafu nie było. Generalnie można powiedzieć, że te spotkania miały taki bardziej charakter informacyjny, a nie opiniujący (urzędnik zajmujący się sprawami BO, Krosno).

Nie chciałbym pana wprowadzać w błąd, ale ja się nigdy nie spotkałem, aby były organizowane jakieś spotkania w ramach konsultacji społecznych odnośnie budżetu obywatelskiego (autor odrzuconego projektu, Krosno).

## 5.7. Legnica

W Legnicy budżet partycypacyjny, działający pod nazwą: legnicki budżet obywatelski (LBO), po raz pierwszy zainicjowano w 2013 r., a kolejne jego edycje odbywały się systematycznie. Pomysłodawcą wprowadzenia LBO był ówczesny prezydent miasta Tadeusz Krzakowski, który przyjrzał się jej w pionierskich w tym zakresie polskich samorządach. Przed 2013 r. w mieście prowadzone były budżetowe konsultacje z mieszkańcami osiedli. W ich ramach organizowano osiedlowe spotkania, podczas których zebrani zgłaszali swoje uwagi i potrzeby oraz starali się oceniać realizację wcześniej składanych przez samorządowców obietnic. Wprowadzona w 2018 r. zmiana ustawy o samorządzie gminnym spowodowała stosunkowo umiarkowane korekty w procedurze BO (m.in. formalna zmiana organizacji procedury wniosków, rozszerzenie prawa do głosowania dla wszystkich mieszkańców, rezygnacja z punktu informacyjnego, zmniejszenie liczby wymaganych do złożenia wniosków, wybór projektu ze wsparciem konsultacji społecznych; zwiększono także kwotę przeznaczoną na BO). Wprowadzone zmiany zostały usankcjonowane przez Radę Miasta stosowną uchwałą, w której określono stronę formalną wcielenia w życie w Legnicy regulacji ustawowej dotyczącej BO.

Wprowadzenie budżetu obywatelskiego w Legnicy to był pomysł pana prezydenta Legnicy Tadeusza Krzakowskiego. Prezydent był wieloletnim członkiem Zarządu Związku Miast Polskich. Obecnie jest członkiem Komisji Rewizyjnej Związku Miast Polskich i któregoś dnia przywiózł do Legnicy właśnie taki pomysł – jako taką jedną z wielu nowinek, i polecił mojej komórce przygotować taki jakby zarys naszego legnickiego budżetu obywatelskiego. [...] Ta procedura była bardzo szybko robiona, ponieważ sam pomysł BO powstał u nas na początku 2013 r. albo wczesną wiosną, a składanie wniosków odbywało się już późną wiosną tego roku, a głosowanie – jesienią 2013 r. I główna teza była taka, że to jest bardzo fajne narzędzie partycypacyjne poprzez wydzielenie części budżetu miejskiego do bezpośredniej dyspozycji mieszkańców. Choć pan prezydent – moim zdaniem – całkiem słusznie uważa, że tak naprawdę to cały nasz budżet miejski jest obywatelski, tylko w sposób taki

pośredni..., poprzez wybory na prezydenta czy do Rady Miejskiej. No ale to był taki czas – my byliśmy jednym z pierwszych miast w Polsce, bo bodajże zaledwie kilka miast wprowadziło ten budżet rok wcześniej. W ramach konsultacji byliśmy także w Dąbrowie Górniczej, gdzie mamy zaprzyjaźnionych kolegów, między innymi Piotra Drygałę – wtedy on był jeszcze kierownikiem. I trochę się inspirowaliśmy ich rozwiązaniami... Oczywiście tego, co działo w Dąbrowie, nie można było w żaden sposób w stosunku 1:1 przenieść do Legnicy. Po prostu stworzyliśmy swój własny, szyty na miarę Legnicy – budżet obywatelski. I on z drobnymi modyfikacjami funkcjonuje z sukcesem do dziś (przedstawiciel władzy uchwałodawczej, Legnica).

Pamiętam ten moment... Budżet obywatelski został wprowadzony w Legnicy w 2013 r. Zarządzeniem Prezydenta Miasta. I generalnie ta inicjatywa prezydenta spotkała się z życzliwym przyjęciem przez mieszkańców. [...] To była autorska decyzja prezydenta Krzakowskiego... Z całą pewnością ta inicjatywa nie wyszła ze strony Rady Miasta, choć oczywiście zdecydowana większość radnych była bardzo pozytywnie nastawiona do tej inicjatywy, bo przecież w budżecie obywatelskim chodzi o to, aby jakąś część uprawnień decyzyjnych przekazać bezpośrednio w ręce mieszkańców (przedstawiciel władzy uchwałodawczej, Legnica).

Legnica była jednym z pierwszych miast w Polsce, w których ten budżet partycypacyjny został wprowadzony. Wiadomo, że mieszkańcy podobnie jak w każdym innym mieście mają zawsze swoje pomysły, rozwiązania na to, aby coś w mieście ulepszyć, poprawić, w coś się angażować... Po prostu mieć jakiś wpływ na wydatkowane środki. I właśnie władze naszego miasta wyszły naprzeciw tym oczekiwaniom... Konkretnie decyzja wprowadzenia budżetu obywatelskiego wyszła od prezydenta Legnicy. W tamtym czasie nie było jeszcze regulacji ustawowej, która weszła w 2018 r., a która zobowiązuje miasta na prawach powiatu do realizacji BO. Więc w tamtym czasie to była dobrowolna decyzja naszych władz samorządowych, aby tego

typu budżet partycypacyjny wprowadzić (urzędnik zajmujący się sprawami BO, Legnica).

W celu ułatwienia i usprawnienia procedury budżetowania prezydent miasta powołał Zespół Technicznej Oceny Projektów, który stanowi interesujący przykład wsparcia technicznego, co zostało przedstawione w rozdziale 4 niniejszego opracowania.

Mamy Zespół Technicznej Oceny Projektów – tak jak mówiłem – mamy tu 2 etapy: etap I – w którym biorą udział wyłącznie sami urzędnicy Urzędu Miejskiego w Legnicy. Natomiast w etapie II uczestniczą już właśnie między innymi przedstawiciele radnych, spółdzielni i organizacji pozarządowych, czyli w tym etapie II mamy do czynienia tak naprawdę z Zespołem Kwalifikacji Projektów. A ta zmiana wynika po prostu z eliminacji niepotrzebnej biurokracji – teraz troszeczkę jest mniej tej obróbki administracyjnej, ale to już niech pozostanie między nami. Po prostu jest łatwiej, jeżeli formalnie jest to jeden zespół... Po prostu nie trzeba pisać raportu po zakończeniu prac w I etapie, tylko przechodzi się płynnie do etapu II. Natomiast pod względem merytorycznym to tu nie ma większych zmian (urzędnik zajmujący się sprawami BO, Legnica).

Na pytanie o ocenę efektywności działania Zespołu Technicznej Oceny Projektów, uzyskaliśmy następującą odpowiedź.

Efektywność działań tego Zespołu oceniam niezwykle pozytywnie... Spotykamy się i wspólnie dochodzimy do konkretnych ustaleń, bo załóżmy, żeby nie było tego Zespołu – to ja bym musiał chodzić po wszystkich wydziałach i zbierać ich opinie... I teraz co robić, gdyby te opinie były rozbieżne? Ja praktycznie nie mógłbym robić niczego innego... Krótko mówiąc, dzięki pracy Zespołu skraca się ten proces uzgodnień. A po drugie – poczynając już od I edycji, pan prezydent nadał temu Zespołowi bardzo wysoki priorytet. Nie oszukujmy się – pierwsze spotkania Zespołu nie były najłatwiejsze... Wypracowanie tego właściwego modelu współpracy rodziło się w dużych bólach.

Teraz już wszyscy doskonale wiedzą, że im lepiej zrobimy tę robotę w ramach Zespołu Technicznej Oceny Projektów, tym łatwiej będzie przy realizacji projektów (przedstawiciel władzy uchwałodawczej, Legnica).

Tak jak już mówiłem, ja biorę udział w pracach tego Zespołu... Niezwykle wysoko oceniam jego pracę. W ramach prac tego Zespołu każdy projekt jest bardzo dokładnie analizowany i opiniowany. Każda negatywna decyzja oceny jakiegoś projektu musi być bardzo wszechstronnie uzasadniona. Można powiedzieć, że każdy projekt jest bardzo dokładnie sprawdzany pod każdym względem – technicznym, finansowym, wykonawczym. W tym Zespole uczestniczą przedstawiciele różnych wydziałów Urzędu, są radni, są przedstawiciele organizacji pozarządowych, seniorów, młodzieży... Są też przedstawiciele różnych instytucji, na przykład Zarządu Dróg Miejskich, są Spółdzielnie Mieszkaniowe – tak że tu jest bardzo szerokie spektrum różnych organizacji i instytucji, które biorą udział w tym Zespole. Zespół ma stały kontakt z liderami projektów, są oni na bieżąco informowani o uwagach, konieczności uzupełnienia, dokonania poprawek itp. Ale tak jak mówię, na Zespole każdy projekt jest szczegółowo omawiany i sprawdzany pod różnym kątem, jeśli chodzi o późniejszą ewentualną realizację. Powiem panu, że ja jestem pod wrażeniem pracy tego Zespołu... (przedstawiciel władzy uchwałodawczej, Legnica).

Władze miasta traktują budżet obywatelski jako istotny element polityki miejskiej, starają się skutecznie informować mieszkańców miasta o jego procedurze, a działania informacyjne przybierają zróżnicowane formy i są raczej pozytywnie oceniane przez rozmówców.

Mnie się wydaje, że akurat te działania informacyjne na temat budżetu obywatelskiego są dość dobrze prowadzone. Bo na każdym kroku widać i słychać w mieście, że się rozpoczęła nowa edycja... Jest informacja na przystankach, bo sama widziałam, są informacje o LBO w centrum miasta, w rynku. Ulotek nie widziałam, ale ulotki

to raczej nie jest dobry pomysł, bo one się potem tylko walają po ulicach – to się kiepsko sprawdza i szkoda na to pieniędzy. W radio już słyszałam w ostatni piątek, że od poniedziałku – 1 marca rusza Legnicki Budżet Obywatelski i że można pisać projekty do 15 marca. Podobnie dobra informacja jest przed głosowaniem – wiszą plakaty, wiszą w kilku miejscach billboardy, chyba na ul. Wrocławskiej zawsze jest billboard przypominający o głosowaniu nad projektami LBO (autor niezakwalifikowanego projektu, Legnica).

Rzeczywiście jest bardzo dużo podejmowanych działań informujących mieszkańców o budżecie obywatelskim. A czy można byłoby coś jeszcze dodać? Myślę, że zapewne tak – zwłaszcza myślę tu teraz o roli prasy lokalnej i radia w dotarciu z informacją do seniorów. Bo to są media, z których przede wszystkim korzystają starsze osoby, bo one zazwyczaj nie czerpią informacji z internetu, z mediów społecznościowych. I wydaje mi się, że właśnie należałoby wzmocnić ten przekaz o budżecie obywatelskim pod kątem osób 60+... Bo tak jak powiedziałam – z moich obserwacji wynika, że jest to grupa najmniej zaangażowana w BO w Legnicy. Przy czym nie powinny to być tylko takie suche, lakoniczne informacje, ale bardziej to powinny być na przykład audycje, reportaże – takie bardziej oddziałujące na emocje..., dlaczego warto się tym budżetem zainteresować..., co w ramach tego BO powstało... Może wywiady z autorami projektów, może warto byłoby zaprezentować opis projektów w odcinkach, żeby nie zanudzić – tego typu przekaz (autor zwycięskiego projektu, Legnica).

Jeśli chodzi o informowanie i promocje budżetu obywatelskiego, to staramy się wykorzystywać różnorodne kanały. Na początku funkcjonowania BO w Legnicy, jeśli chodzi o promocję, to przeważały ulotki, plakaty oraz reklamy w radio. Obecnie coraz częściej staramy się też korzystać z mediów społecznościowych, z portali Urzędu Miasta... Wiem, że portal UM ma dosyć duże zasięgi – także to jest moim zdaniem znakomita forma promocji, zwłaszcza obecnie w trakcie pandemii. Mamy też reklamę budżetu obywatelskiego w lokalnych serwisach informacyjnych, głównie internetowych. [...] I te kanały

informacji nam się sprawdzają, bo jest internet, jest radio... Nie mamy telewizji lokalnej, ale podejrzewam, że gdyby była, to pewnie też tam byłoby BO promowali (urzędnik zajmujący się sprawami BO, Legnica).

Miasto podejmowało działania na rzecz wzmocnienia konsultacji z mieszkańcami. Jednak, jak wynika z informacji pozyskanych od naszych rozmówców, mieszkańcy miasta raczej nie byli zainteresowani tą formą interakcji, w rezultacie czego w zasadzie jej zaniechano, skupiając się na oferowaniu pomocy technicznej potencjalnym projektodawcom. W związku z tym pojawia się także pytanie o skuteczność miejskich działań informacyjnych promujących BO.

Tak, ostatnio tego typu konsultacje zorganizowaliśmy jesienią 2019 r. To było pierwsze spotkanie w nowym miejscu, bo nasz Wydział przeniósł się z Budynku Głównego Urzędu Miasta do Rynku... Można powiedzieć, że teraz jesteśmy jeszcze bliżej mieszkańców... Zajęliśmy budynek – jako Centrum Dialogu Obywatelskiego – po dawnej Cepelii. I proszę sobie wyobrazić, że na te konsultacje wtedy nie przyszedł nikt z mieszkańców! Jest faktem, że to był listopad... Pogoda nie była najlepsza, ale nie przyszedł nikt. Więc posiedzieliśmy 3 godziny, wypiliśmy kawę czy herbatę i się rozeszliśmy z tego spotkania, które miało być konsultacyjne. Generalnie teraz robimy te konsultacje poprzez ankiety realizowane elektronicznie.... No i cóż – mamy to zaangażowanie na poziomie 30–50 wypełnionych ankiet. Nie powiem, że jest to słabe, ale na pewno nas to nie zadowala... Bo to oznacza, że nawet część liderów, którzy złożyli projekty, w tych konsultacjach nie bierze udziału (przedstawiciel władzy uchwałodawczej, Legnica).

Tak, były takie spotkania organizowane... Były rzeczywiście prowadzone konsultacje dotyczące tego, czym jest LBO, w jaki sposób napisać wnioski, i zachęcano do składania tych wniosków. Przy czym te spotkania były organizowane bardziej w pierwszych edycjach. Teraz mamy Punkt Konsultacyjny, gdzie można otrzymać informację na temat LBO, a takie otwarte spotkania, z tego co się orientuję, są organizowane coraz rzadziej (przedstawiciel władzy uchwałodawczej, Legnica).



Nie mam wiedzy na temat konsultacji w ramach LBO. Ja sobie przypominam konsultacje z mieszkańcami, które odbywały się przed powstaniem LBO i na początku jego funkcjonowania, i one się odbywały z udziałem prezydenta. Konsultacje na ogół dotyczyły bolączek mieszkańców i kwestii ich rozwiązywania. Spotkania z prezydentem były organizowane w różnych rejonach miasta, ale to nie miało nic wspólnego z LBO. Ale teraz sobie przypominam, bo byłam na kilku takich konsultacjach, że pojawiały się pytania mieszkańców, na przykład czy istnieje możliwość realizacji jakiegoś przedsięwzięcia, i wtedy prezydent sugerował aby ten pomysł zgłosić do LBO. Natomiast z tego, co ja się orientuję, to w samym LBO nie pojawiały się konsultacje społeczne, a wydaje mi się, że to też byłby dobry pomysł (autor zwięzłego projektu, Legnica).

## 5.8. Nowa Ruda

Budżet obywatelski w Nowej Rudzie funkcjonuje od 2018 r. Władze lokalne próbowały zainicjować ten mechanizm wcześniej, ale z powodów finansowych pomysł ten był blokowany przez skarbnika miasta, czego przyczyną była szczupłość zasobów miejskiego budżetu. Aktualnie za noworudzki BO nadal administracyjnie odpowiada skarbnik oraz Wydział Finansów Gminy. W procesie weryfikacji zgłoszonych w ramach procedury BO wniosków uczestniczy powołany przez burmistrza Zespół ds. Zadań Budżetu Obywatelskiego Miasta Nowa Ruda. Pierwszą edycję budżetu obywatelskiego uregulowano Uchwałą Rady Miejskiej z 2017 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Miasta Nowa Ruda dotyczących realizacji projektu pn. „Budżet Obywatelski w Mieście Nowa Ruda w 2019 roku”. Uchwałą tę w 2018 r. skorygowano, Rada podjęła decyzję o likwidacji podziału na projekty ogólnomiejskie i poszczególne części miasta, co wymusiło reorganizację procesu zgłaszania wniosków i głosowania nad nimi.

Pierwsze moje przemyślenia w zakresie wprowadzenia budżetu obywatelskiego do Nowej Rudy były już kilka lat wcześniej przed tym faktem..., wtedy też odbywały się moje rozmowy ze skarbnikiem

miasta w tej sprawie. Ja już wówczas uważałem, że to jest instrument, z którego my powinniśmy skorzystać i go wdrożyć. Pan skarbnik nie mówił „nie”, ale był bardzo ostrożny w tej kwestii... Można chyba powiedzieć, że był troszeczkę sceptyczny. Były przymiarki, aby ten budżet obywatelski wprowadzić, ale nam to trochę nie wychodziło, bo tu chodziło o wydzielenie pewnej kwoty na ten budżet i było z tym zawsze ciężko. Ale w którymś momencie pojawiła się interpelacja jednego z naszych radnych, który zasugerował właśnie poprzez tę interpelację rozważenie możliwości wprowadzenia budżetu obywatelskiego w Nowej Rudzie. No więc ponownie wróciłem do rozmów i do tego tematu z panem skarbnikiem... No i wtedy już poszło... Udało się nam ten budżet obywatelski – bodajże w 2018 r. – w Nowej Rudzie wprowadzić (przedstawiciel władzy wykonawczej, Nowa Ruda).

To znaczy – w naszym samorządzie noworudzkim była prowadzona na ten temat rozmowa przez komitet wyborczy obecnego pana burmistrza... Ponieważ my się zazwyczaj spotykamy się przed sesjami RM, żeby sobie omówić pewne sprawy jeszcze przed obradami, aby uniknąć jakichś nieporozumień. I właśnie na jednym z takich spotkań przed którąś z sesji, w trakcie tego typu rozmowy, pojawiła się propozycja wprowadzenia w Nowej Rudzie budżetu obywatelskiego. Obserwowaliśmy, że w sąsiednich gminach taki BO został wprowadzony, i uznaliśmy, że warto pomyśleć, żeby takie rozwiązanie wprowadzić i w naszym samorządzie. I postanowiliśmy zachęcić mieszkańców Nowej Rudy, aby oni zainteresowali się tym narzędziem, po to żeby oni w ogóle zainteresowali się kwestią, w jaki sposób i na co są wydawane ich pieniądze. No i ta nasza propozycja została przyjęta przez Radę... Budżet obywatelski został w Nowej Rudzie wprowadzony i myślę, że jak na razie ten budżet u nas funkcjonuje z dobrym skutkiem (przedstawiciel władzy uchwałodawczej, Nowa Ruda).

Mimo iż BO w Nowej Rudzie miał niewiele edycji, to przedstawiciele władz lokalnych uważają go za ważny element polityki miejskiej oraz czynnik aktywizujący mieszkańców.

[...] Natomiast jest to instrument, z którego mieszkańcy – według moich obserwacji – coraz bardziej zaczynają korzystać i realizować swoje, niewielkie, ale jednak, przedsięwzięcia, które ich zdaniem są potrzebne dla jakiejś grupy mieszkańców naszego miasta. I my jako władze miasta liczymy przy okazji BO na zaktywizowanie pewnych grup, pewnych społeczności lokalnych (przedstawiciel władzy wykonawczej, Nowa Ruda).

[...] Budżet obywatelski jest właśnie takim znakomitym narzędziem do załatwiania takich drobnych lokalnych spraw w różnych częściach naszej gminy, które są dostrzegane przez mieszkańców. Myślę, że to jest dobre rozwiązanie, aczkolwiek udział mieszkańców w procesie budżetu obywatelskiego na pewno nie jest jakiś taki duży..., masowy. Tym niemniej ja się bardzo cieszę, że poprzez budżet obywatelski część naszych mieszkańców została fajnie zmotywowana do takiej aktywności społecznej z naszych 3 części gminy (przedstawiciel władzy uchwałodawczej, Nowa Ruda).

Mieszkańcy Nowej Rudy o kolejnych edycjach budżetu obywatelskiego są informowani głównie za pomocą środków masowego przekazu. Działania informacyjno-promocyjne prowadzone są w mediach społecznościowych (Facebook, Instagram) na Noworudzkim Koncie Mieszkańca, na stronie internetowej Urzędu Miasta, na internetowej stronie lokalnego Biuletynu Informacji Publicznej. Warto podkreślić, że BO w Nowej Rudzie ma własną, nowoczesną, przejrzystą i intuicyjną stronę internetową. Władze lokalne nie zapominają także o tradycyjnych formach informowania mieszkańców, np. w prasie lokalnej, której przekaz ma szansę docierać do osób z różnych przyczyn niekorzystających z zasobów internetu.

Sądzę, że obecnie takim najlepszym, najskuteczniejszym narzędziem jest internet, a konkretnie media społecznościowe: Facebook czy Instagram, który jest ostatnio takim modnym komunikatorem wśród młodszych mieszkańców. I tą drogą to przekazywanie informacji o budżecie obywatelskim wydaje mi się najbardziej skuteczne... Najlepiej ta informacja dociera do mieszkańców. Oczywiście zdajemy

sobie sprawę, że informacja przekazywana tylko za pośrednictwem internetu nie trafia do wszystkich mieszkańców, ale określonych grup, bo nie wszyscy z internetu, z tych mediów korzystają. I dlatego z tego powodu dajemy też ogłoszenia i informacje w prasie lokalnej. Więc myślę, że na ten moment te prowadzone przez nas działania informacyjne na temat budżetu obywatelskiego należy uznać za wystarczające. Aczkolwiek zawsze w tej kwestii jest coś do zrobienia..., do poprawienia (przedstawiciel władzy wykonawczej, Nowa Ruda).

Opowiadając na pytanie o sposoby informowania mieszkańców o BO, nasi rozmówcy wskazywali na narzędzia elektroniczne:

Raczej z tych instrumentów nie korzystamy, natomiast staramy się, aby wydłużyć czas zarówno dla osób składających projekty, jak też i głosujących. Na bieżąco staramy się też pomagać osobom, które tego potrzebują, jeśli chodzi o budżet obywatelski – czy to przy składaniu wniosków, czy to przy głosowaniu (przedstawiciel władzy wykonawczej, Nowa Ruda).

Na pewno jest szeroka informacja o budżecie obywatelskim przedstawiana na tzw. Noworudzkiem Koncie Mieszkańca – bo mamy takie narzędzie – przy czym ono jest dostępne dla osób, które się posługują internetem. Ponadto jest informacja o BO na stronie Urzędu Miasta, na Facebooku. Mamy też wykupioną stronę lub – w zależności od potrzeb – czasami dwie strony w naszej lokalnej prasie i tam publikujemy te informacje o budżecie obywatelskim... No w ostatnim czasie ludzie mniej czytają, także gazety lokalne, no ale jednak niektóre osoby, głównie w średnim i starszym wieku, korzystają w dalszym ciągu z tych gazet lokalnych (przedstawiciel władzy uchwałodawczej, Nowa Ruda).

Ja na przykład o tym, że można złożyć projekt do budżetu obywatelskiego, dowiedziałem się za pośrednictwem mediów społecznościowych – konkretnie to był Facebook. Ale wiem, że informacje o BO są także na Instagramie. Wiem także, że informacje o budżecie

obywatelskim wiszą na BIP-ie i na stronie Urzędu Miasta. Także pod tym względem informacyjnym te działania na temat BO są widoczne, zwłaszcza jeśli chodzi o ten sposób elektroniczny. Ja uważam, że ta informacja o budżecie obywatelskim dość dobrze dociera do mieszkańców. Jak powiedziałem przed chwilą – ja o budżecie obywatelskim dowiedziałem się z Facebooka... (autor odrzuconego projektu, Nowa Ruda).

Miasto w ramach BO *de facto* nie prowadzi konsultacji społecznych i znamienne jest, że zdaniem przedstawicieli władz lokalnych bardziej konsultacyjna forma społecznej partycypacji jest w mieście niezbyt potrzebna.

Nie, tego typu konsultacje społeczne w ramach budżetu obywatelskiego u nas się nie odbywały. Myślę, że łatwiej było samym mieszkańcom organizować się w grupach inicjatywnych, spotykać się między sobą, natomiast takiego zorganizowanego przez nas procesu konsultacji społecznych nie było. Obecnie zresztą organizowanie jakichś takich bezpośrednich spotkań z mieszkańcami czy też warsztatów jest praktycznie niemożliwe. Sama procedura, na przykład procedura głosowania, została z informatyzowana. Wcześniej przed pandemią organizowaliśmy takie mobilne punkty, gdzie można było zagłosować, korzystając z papierowych kart do głosowania. Ale obecnie w obliczu pandemii musieliśmy z tych mobilnych punktów i głosowania tradycyjnego po prostu zrezygnować (przedstawiciel władzy wykonawczej, Nowa Ruda).

Nie, takie konsultacje społeczne pod kątem budżetu obywatelskiego u nas się nie odbywały. Po prostu nie było chyba takiej potrzeby... (przedstawiciel władzy uchwałodawczej, Nowa Ruda).

Nic mi nie wiadomo, aby tego typu konsultacje społeczne się u nas odbywały... Nie wykluczam, że te spotkania się odbywały, natomiast ja takiej wiedzy po prostu nie mam (autor odrzuconego projektu, Nowa Ruda).

## 5.9. Opatów

W Opatowie budżet obywatelski zainicjowano w 2018 r. w formie zgodnej z regulacją ustawową. W 2018 r. po raz pierwszy wybierano projekty, które miały być realizowane w 2019 r. Warto zauważyć, że Opatów to gmina miejsko-wiejska, więc realizowanie w niej BO nie jest obligatoryjne. Budżet obywatelski w Opatowie formalnie sankcjonuje uchwała Rady Miejskiej w sprawie przeprowadzania konsultacji społecznych wśród mieszkańców gminy Opatów. Z informacji zaczerpniętych od naszych rozmówców wynika, że inicjatorem powołania BO był w Opatowie jeden z radnych, którego zainspirowały budżety tego typu funkcjonujące w okolicznych samorządach.

Ta decyzja o wprowadzeniu budżetu obywatelskiego w Opatowie zapadła jeszcze w poprzedniej kadencji. Wtedy nie byłem burmistrzem Opatowa, ale w jakiś sposób uczestniczyłem w tych rozmowach jako radny powiatu. I przypominam sobie, że propozycja wprowadzenia BO wyszła od jednego z radnych. On zapewne inspirował się funkcjonowaniem tego budżetu w większych miastach, na przykład w Radomiu i Kielcach, gdzie te budżety dosyć sprawnie działają. Także to była właśnie taka inicjatywa oddolna, zgłoszona przez jednego z radnych, i została zaakceptowana (przedstawiciel władzy wykonawczej, Opatów).

Pamiętam, że to było tak, że na jednym z zebrań rady osiedlowej padały różne wnioski odnośnie do przeróżnych potrzeb mieszkańców na tym osiedlu, to było nowe osiedle, ale najwięcej osób opowiadało się za budową chodnika. I pamiętam, że ta rada osiedlowa wnioskuje do ówczesnego burmistrza o budowę tego chodnika. Burmistrz wyraził pozytywną opinię co do tej budowy chodnika, natomiast ciągle pojawiały się jakieś ważniejsze inwestycje i budowa tego chodnika spadała na dalszy plan. I pamiętam, że w związku z tą całą sytuacją rada osiedlowa złożyła do Rady wniosek, który zreferował jeden z radnych z okręgu, w którym było to osiedle, aby wyodrębnić jakąś część budżetu miejskiego na taką inwestycję jak właśnie chodniki. No i tak się zaczął ten budżet obywatelski w Opatowie. W pierwszej

edycji BO zgłoszono właśnie projekt budowy chodnika na tym osiedlu, ale o ironio – ten projekt przegrał, co prawda nieznaną liczbą głosów, ale przegrał (przedstawiciel władzy uchwałodawczej, Opatów).

Przedstawiciele władz lokalnych Opatowa podkreślają, że wprowadzenie w mieście BO spowodowało ożywienie niektórych lokalnych środowisk. Część mieszkańców zaczęła się bardziej angażować w sprawy społeczne miasta i gminy, co sprzyja także integracji zróżnicowanych aktorów lokalnych wokół projektów przygotowywanych i realizowanych w ramach BO. Budżet obywatelski w Opatowie ma swoich orędowników wśród lokalnych władz, które starają się informować o tej formie partycypacji społecznej. Mieszkańcy o kwestiach dotyczących BO mogą m.in. usłyszeć z lokalnej rozgłośni radiowej Radio Opatów, m.in. podczas transmitowanych na jej falach sesji Rady Miasta. O przebiegu BO można dowiedzieć się także ze strony Facebooka. Także sami samorządowcy we własnym zakresie przekazują mieszkańcom informacje o budżetowaniu i zachęcają do zgłaszania własnych projektów podczas bezpośrednich spotkań z mieszkańcami. Autorzy wniosków składanych w ramach procedury BO uważają jednak, że działania informacyjne dotyczące BO powinny być bardziej zintensyfikowane, ponieważ w obecnej formule informacje nie docierają do wszystkich mieszkańców miasta i gminy.

W moim przekonaniu dobrze wykorzystujemy do tego informowania na temat budżetu obywatelskiego wszystkie kanały informacyjne, którymi miasto dysponuje. Ja także się osobiście angażuję w promocję tego budżetu. Do informowania mieszkańców o tym budżecie wykorzystujemy Facebooka, mobilizujemy też radnych, aby informowali o tym budżecie mieszkańców w swoich okręgach. O tym budżecie mówimy także w naszej lokalnej rozgłośni – czyli w Radiu Opatów. O budżecie obywatelskim mówimy także na sesjach Rady Miasta, które są transmitowane... Więc wydaje mi się, że ten budżet obywatelski jest u nas w miarę dobrze rozpropagowany. Do tego jeszcze dochodzi samo zbieranie podpisów, które odbywa się w taki sposób hurtowy... Więc także i w ten sposób informacja o tym budżecie dociera do mieszkańców. Oczywiście zdają sobie

sprawę z tego, że jeszcze wielu naszych mieszkańców nie za bardzo wie, o co chodzi w tym budżecie..., co to jest..., jaka jest idea tego budżetu (przedstawiciel władzy wykonawczej, Opatów).

Myślę, że w sposób skuteczny docieramy do osób w naszej gminie, które są zainteresowane budżetem obywatelskim. Te wieści o budżecie obywatelskim przed pierwszą edycją rozchodziły się dosyć szybko, także poprzez tzw. pocztę pantoflową... Najszybciej docierały do aktywistów społecznych w poszczególnych miejscowościach, że można realizować projekty obywatelskie. Oczywiście wykorzystujemy do informowania o BO także nasze lokalne media, zwłaszcza poprzez nasze Radio Opatów. Także o budżecie obywatelskim informujemy na mediach społecznościowych i na naszej stronie internetowej. W mojej ocenie informacja o budżecie obywatelskim dobrze dociera do mieszkańców. Uważam, że budżet obywatelski w naszej gminie jest dobrze rozpropagowany (urzędnik zajmujący się sprawami BO, Opatów).

Na pewno ten budżet obywatelski powinien być bardziej nagłośniony – zwłaszcza dotyczy to wiosek. Bo jak na przykład zbieraliśmy podpisy, to praktycznie nikt nie wiedział, o co chodzi... Musieliśmy wszystko tłumaczyć. Niewiele osób wiedziało, że jest coś takiego jak budżet obywatelski. Myślę, że powinno być o tym więcej informacji w naszym lokalnym radiu i w lokalnej prasie. Z drugiej strony niektórzy coś tam o tym budżecie słyszeli..., więc też nie można powiedzieć, że nie było żadnej informacji (autor zwycięskiego projektu Opatów).

Wydaje mi się, że ta informacja o budżecie obywatelskim w Opatowie nie jest zbyt duża. Owszem, są ogłoszenia, że właśnie rusza budżet obywatelski, że można zacząć składać wnioski od tego do tego dnia..., co można zrobić w ramach tego budżetu (autor odrzuconego projektu, Opatów).

W pierwszej edycji BO odpowiedzialnych za prowadzenie m.in. konsultacji społecznych z mieszkańcami uczyniono grono urzędników, radnych



oraz sołtysów. Dostyc swobodna formuła tego gremium wynikała, jak można przypuszczać, z niepisanego założenia, że osoby o tych statusach w sposób oczywisty kontaktują się z mieszkańcami z racji formalnych i nieformalnych uwarunkowań towarzyszących wypełnianiu ich publicznych zadań. Podobne założenie (jeśli miało miejsce) wypada uznać za błędne i dalekie od deliberacji, a bliskie formule plebiscytu, i to z niepokojącymi elementami w postaci potencjalnego zagrożenia „obsunięcia” się interakcji w obszar charakterystyczny dla atonalnych gier interesu. Obecnie, jak wynika z informacji pozyskanych podczas wywiadów, w Opatowie oficjalnie nie są prowadzone konsultacje z mieszkańcami. Nasi rozmówcy twierdzili przy tym, że mają się one jednak nadal odbywać w sposób nieoficjalny. Zdaje się to potwierdzać, że wskazane wcześniej zagrożenie pozostaje realne i nie sprzyja deliberacyjnej partycypacji, natomiast stwarza kontekst, w którym mogą się rozwijać relacje o charakterze patronacko-klientelistycznym. Sytuacja ta powinna być w sposób zdecydowany lepiej zdiagnozowana i poddana pilnej naprawie. Tymczasem zdaniem władz lokalnych i urzędników odpowiadających za realizację BO organizowanie oficjalnych konsultacji nie jest w Opatowie konieczne, gdyż zainteresowani informacje na temat BO mogą pozyskać ze stron internetowych Urzędu Miasta lub bezpośrednio od urzędników zaangażowanych w budżetowanie. Inną opinię w tej kwestii mają wnioskodawcy projektów. Ich zdaniem konsultacji społecznych w ramach procedury BO nie ma, choć zaznacza się taka potrzeba i raczej powinny być one prowadzone.

[...] jeśli chodzi o konsultacje dotyczące budżetu obywatelskiego, to one nie są u nas organizowane. Wydaje mi się też, że nie ma potrzeby ich organizowania ze względu na to, że cała nasza gmina liczy niecałe 12 tysięcy osób, a mamy 15 radnych..., czyli można powiedzieć, że 1 radny reprezentuje 700–800 osób. Więc takie konsultacje dotyczące budżetu obywatelskiego się nie odbywają, czy to w ramach spotkań z mieszkańcami w mieście, czy to w ramach spotkań sołeckich na wsi. Po prostu uznaliśmy wspólnie z radnymi, że to właśnie sami radni będą indywidualnie kontaktować się z mieszkańcami, będą ustalać potrzeby mieszkańców oraz będą rozmawiać na temat BO (przedstawiciel władzy wykonawczej, Opatów).

[...] w ramach budżetu obywatelskiego nie odbywają się u nas konsultacje społeczne w taki sposób formalny, tylko właśnie to są takie spotkania nieformalne..., że ludzie się sami skrzykują – często są to właśnie spotkania pod chmurką (przedstawiciel władzy uchwałodawczej, Opatów).

Z tego co się orientuję, to u nas nie ma procesu konsultacji społecznych w ramach budżetu obywatelskiego. Nie wiem jak to wygląda dokładnie u poszczególnych wnioskodawców, ale z tego co się orientuję, to nie ma takich konsultacji. W każdym razie nie mamy wiedzy, aby te konsultacje się odbywały. My organizujemy tylko spotkania w Urzędzie, które dotyczą już wykonania wybranego projektu (przedstawiciel władzy wykonawczej, Opatów).

Jeśli chodzi o budżet obywatelski, to nasza pani sołtys zorganizowała jedno spotkanie z mieszkańcami naszej wioski w tej sprawie. Na tym spotkaniu był także radny... (autor zwycięskiego projektu, Opatów).

Nie, nie ma u nas organizowanych właśnie tego typu konsultacji czy spotkań, a szkoda, bo tak jak wcześniej mówiłem, one bardzo by się przydały. Przynajmniej ja nic o tym nie wiem, żeby one się odbywały... (autor odrzuconego projektu, Opatów).

## 5.10. Puławy

W Puławach budżetowanie partycypacyjne wprowadzono w 2013 r. Był to jeden z czterech pierwszych takich budżetów w Polsce, obok budżetu obywatelskiego w Dąbrowie Górniczej, Legnicy oraz Sopocie – i właśnie przykład Sopotu stanowił dla Puław bezpośrednią inspirację.

Tak, znam genezę wprowadzenia BO w Puławach. To była taka sytuacja, że chcieliśmy jako władze samorządowe, aby nasi mieszkańcy mogli partycypować..., decydować o wydatkach publicznych w mieście. I szukaliśmy możliwości, jak można byłoby to zrobić.

Okazało się, że są już miasta w Polsce, które wprowadziły właśnie tzw. budżet partycypacyjny. Jednym z takim miast był Sopot i od nas z Puław kilka osób pojechało w delegację właśnie do Sopotu, żeby można było naocznie się przekonać, jak funkcjonowanie tego budżetu wygląda w praktyce, w jaki sposób jest on realizowany, w jaki sposób mieszkańcy biorą udział w tym budżecie. I taka delegacja od nas pojechała do Sopotu. Niedługo potem przygotowaliśmy pierwsze dokumenty, które właśnie dotyczyły wdrożenia tego budżetu. W tamtym czasie mocno sugerowaliśmy się przepisami dotyczącymi wyborów powszechnych – właśnie jeśli chodzi o głosowanie nad projektami BO. Wtedy właśnie funkcjonował u nas podział na projekty rejonowe i projekty ogólnomiejskie. Rejony w budżecie obywatelskim były jak gdyby przeniesieniem obwodów wyborczych z wyborów powszechnych. W tamtym czasie wydawało nam się to czymś naturalnym i było najłatwiejsze w realizacji. Podobnie tak też zrobiliśmy z głosowaniem – czyli mieszkańcy przychodzili do Urzędu, aby wypełnić karty do głosowania nad projektami z BO. Było specjalne zarządzenie w tej sprawie o powołaniu takiej Komisji Wyborczej; Komisja przeprowadzała to głosowanie, liczyła głosy... Oczywiście wtedy nie było głosowania elektronicznego. Z czasem zaczęliśmy obserwować, że w niektórych miastach w Polsce zaczyna się troszeczkę inaczej podchodzić do budżetu obywatelskiego aniżeli do wyborów powszechnych – czyli nie aż w taki sposób restrykcyjny, nie tak radykalnie, i w związku z tym wdrożyliśmy właśnie głosowanie elektroniczne. Ale takie były początki budżetu obywatelskiego w Puławach (przedstawiciel władzy wykonawczej, Puławy).

Jeżeli chodzi o genezę budżetu obywatelskiego w Puławach, to trzeba powiedzieć, że my pod tym względem byliśmy prekursorem na Lubelszczyźnie... W ogóle jako jedno z pierwszych miast w Polsce, zdaje się, że po Sopocie, który był pierwszy. I pojawiła się u nas taka myśl, że ta idea partycypacji jest także potrzebna w Puławach. Władze naszego miasta udały się z wizytą studyjną do Sopotu, gdzie miały okazję poznać dobre praktyki BO i zapoznać się w ogóle z samą procedurą BO. I te swoje doświadczenia po prostu przełożyli później

na nasze miasto..., na naszą lokalną społeczność. Okazało się, że zainteresowanie mieszkańców BO w Puławach już od pierwszej edycji było duże. I to poczucie, że wprowadzenie partycypacji, tej świadomości mieszkańców we współrealizowaniu, we współtworzeniu miasta okazało się bardzo ważne. Wydaje się że w Puławach jest autentyczna potrzeba, aby ten BO funkcjonował i był realizowany. U nas I edycja procedury budżetu obywatelskiego ruszyła w 2013 r., natomiast w 2014 r. zostały zrealizowane pierwsze projekty (urzędnik zajmującymi się sprawami BO, Puławy).

Budżetowanie partycypacyjne w Puławach ustanowiono uchwałą Rady Miasta z 25 kwietnia 2013 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Puław dotyczących budżetu miasta Puławy. W kolejnych lokalnych aktach prawnych i miejscowych procedurach organizacyjnych formuła ta była dopracowywana, także w związku z ustawowym uregulowaniem budżetowania partycypacyjnego oraz określeniem jego formalnej nazwy jako „budżet obywatelski”. Za realizację procedury BO odpowiada Wydział Kultury, Promocji i Komunikacji Społecznej. Ponadto w Puławach funkcjonuje powoływany corocznie zarządzeniem prezydenta Zespół ds. Opiniowania Projektów. Uczestniczący w procedurze BO puławianie pozytywnie oceniają pracę Zespołu.

Z tą komórką współpraca jest bardzo dobra, Ja nie wiem, co oni sądzą o współpracy ze mną, bo chyba czasami to oni już mają mnie dosyć. Za często się chyba u nich pojawiają albo dzwonię. Albo też lecę do nich już z gotowym papierem [...] ja nie mam komputera w domu, nie za bardzo sobie z tym radzę. No i oni mi pomagają, na przykład przy okazji głosowania (autor zwycięskiego projektu, Puławy).

Współpraca jest naprawdę bardzo dobra, bo na przykład przed złożeniem projektu kilka razy przychodziłam właśnie do tej komórki, która zajmuje się BO, i panie bardzo cierpliwie mi wszystko tłumaczyły. Mogłam się od nich wszystkiego dowiedzieć (autor odrzuconego projektu, Puławy).

Na bieżąco w urzędzie prowadzone są audyty dotyczące komunikacji z mieszkańcami i podejmuje się próby wychwytywania i korygowania problemów związanych z partycypacyjnym budżetowaniem. Nasi rozmówcy wyrażali pozytywne opinie zarówno co do samego obiegu informacji, jak i możliwości wchodzenia w komunikacyjne interakcje w sprawach związanych z BO. Wydaje się, że dzięki stosowanym w Puławach różnorodnym formom komunikowania informacje na temat budżetu mają szansę docierać do szerokiego grona mieszkańców.

Obok plakatów, billboardów, ulotek czy ogłoszeń odczytywanych w parafiach podczas niedzielnych mszy działa również Miejski Punkt Konsultacyjny. W komunikacyjnej ofercie są poświęcone BO zasoby internetowe Urzędu Miasta czy informacje publikowane w mediach społecznościowych. Na temat BO można także pozyskać wiedzę z lokalnej telewizji, radia, a także – jak podano w jednym z cytatów – pocztą pantoflową, np. wprost od innych mieszkańców.

Dotarcie do mieszkańców z informacją wcale nie jest takie proste, jak by się mogło wydawać. Mnie się wydaje, że my generalnie mamy problem z komunikacją... To znaczy konkretnie mi chodzi teraz o przyswajanie informacji. Podam panu taki przykład: w naszym Urzędzie mamy wdrożony system zarządzania jakością ISO. I w każdym audycie wychodzi nam jakiś problem z komunikacją, a te audyty są robione kilka razy w roku. I podejmowaliśmy różne działania, aby tę komunikację poprawić: mamy na przykład system, który przekazuje dowolną informację w tym samym czasie na każdym komputerze, bez wyjątku, w Urzędzie, mamy intranet z przeróżnymi możliwościami, mamy tablice ogłoszeń, SMS-y – wszystko, co tylko można. No i zawsze jest problem, że ktoś czegoś nie wiedział. Więc to jest jakaś obiektywna bariera, że my nie potrafimy przyjmować tych komunikatów, być może to wynika z całego natłoku przeróżnych informacji, że wybieramy sobie tylko to, co jest dla nas niezbędne, albo to, co nas interesuje... (przedstawiciel władzy wykonawczej, Puławy).

Powiem tak: Puławy nie są dużym miastem i ja uważam, że te dotychczasowe kampanie informacyjne są bardzo dobrze prowadzone.

Ja, co prawda, mam już swoje lata [54 lata – WZ] ale normalnie korzystam z komputera i internetu i ja przede wszystkim natykam się na te informacje o BO w Puławach w internecie – czy to na stronach Urzędu, czy to w mediach społecznościowych. Natomiast są też osoby starsze, które nie korzystają z internetu, i do nich informacje o BO docierają za pośrednictwem naszej puławskiej telewizji i lokalnego radia. Więc ja uważam, że ta kampania informacyjna na temat budżetu obywatelskiego jest prowadzona bardzo dobrze. Uczestniczyłem w komisji, która została zorganizowana, jak zostało wprowadzone głosowanie elektroniczne nad projektami z BO... I wtedy mieliśmy takie dyżury i mogłem zaobserwować, że można było przyjść i zagłosować – do Urzędu, gdzie do dyspozycji głosujących było kilka stanowisk komputerowych i obok staliśmy my – radni i urzędnicy, i w razie potrzeb służyliśmy pomocą. I to mnie się bardzo podobało, bo w trakcie tego mojego dyżuru przyszło kilka starszych osób, którym pomogłem zagłosować, bo na co dzień one nie używają komputera. I te osoby były bardzo zadowolone z tej naszej pomocy. Ale mieszkańcy o tej formie pomocy też zostali wcześniej poinformowani. W związku z tym ta kwestia działań informacyjnych bardzo dobrze u nas funkcjonuje – to naprawdę w Puławach bardzo dobrze działa (przedstawiciel władzy uchwałodawczej, Puławy).

Tak jak już powiedziałam – te działania informacyjne to nasza mocna strona. O informowaniu na temat BO naszych mieszkańców w trakcie mszy już mówiłam... Bardzo intensywnie do promocji BO wykorzystujemy media społecznościowe. Co jeszcze? Wszelkiego rodzaju plakaty, billboardy, ulotki. W Puławach mamy też Miejski Punkt Konsultacyjny, który nie znajduje się w Urzędzie, tylko na placu w samym centrum miasta. I tam jesteśmy dostępni dla mieszkańców praktycznie przez cały czas. Ja właśnie bardzo sobie cenię, że w tym Punkcie można sobie spokojnie usiąść, porozmawiać, udzielić porady, odpowiedzieć na nurtujące pytania, wyjaśnić wątpliwości, które się pojawiają przy okazji projektów BO, pomóc w napisaniu wniosku. Oczywiście w tym Punkcie jak najbardziej można złożyć wniosek, natomiast on spełnia właśnie taką rolę doradczo-informacyjną odnośnie

do BO. Naturalnie wniosek można złożyć także za pośrednictwem internetu – no ale ten Punkt Konsultacyjny pełni taką ważną rolę w utrzymywaniu więzi z autorami projektów i mieszkańcami. [...] Cały czas staramy się szukać kanałów bezpośredniego dotarcia do mieszkańców, inicjować te kontakty, a nie czekać, aż mieszkańiec sam przyjdzie do urzędu. Biorąc pod uwagę działania informacyjne w innych miastach, kiedy rozmawiam o tych działaniach z kolegami i koleżankami z innych miast, chociażby na spotkaniach w ramach Forum Praktyków Partycypacji, kiedy wymieniamy doświadczenia między sobą – to uważam, że w Puławach te działania informacyjne na temat BO są naprawdę bardzo dobrze realizowane. Oczywiście są też miasta, które wynajmują wyspecjalizowane firmy do promocji BO, natomiast my nie mamy takich możliwości finansowych, zresztą nie wiem, czy to jest akurat najlepszy sposób docierania do mieszkańców za pośrednictwem firmy zewnętrznej (urzędnik zajmujący się sprawami BO, Puławy).

Myślę, że te działania są dobrze prowadzone... Jest informacja na mieście, są plakaty. I jak ktoś chce się czegoś dowiedzieć o budżecie obywatelskim, to się dowie – nie będzie miał z tym najmniejszego problemu. Ale ja panu powiem, że jeśli chodzi o informację, to w takim mieście jak Puławy najlepsza jest informacja przekazywana pocztą pantoflową..., jeden drugiemu..., jeden drugiemu. Lepszego kanału informacyjnego pan nie znajdzie..., bo w ten sposób ja sobie ustalam, co ludzie sądzą o moich pomysłach, a później mam ich poparcie w wyborach. I pantofłówka jest najlepsza, najskuteczniejsza, jeśli chodzi o przekaz informacji (autor zwycięskiego projektu, Puławy).

Myślę, że te działania informacyjne na temat budżetu obywatelskiego są u nas w Puławach dobrze robione. Widzę bardzo dużo ulotek na mieście, bardzo dużo plakatów. Jest też bardzo dużo informacji o budżecie obywatelskim na Facebooku, na Instagramie. Są podawane informacje także w radio lokalnym. Także mi się wydaje, że jak ktoś będzie mówił, że nie nic nie wie na temat budżetu obywatelskiego, to po prostu będzie to oznaczało, że nie chciał się dowiedzieć. Jak ktoś

nie interesuje się kompletnie tym, co się dzieje w mieście, w którym mieszka, to jak mu się podłoży pod nos – mówiąc kolokwialnie – informacje na temat BO, to i tak tego nie zobaczy. Ja uważam, że te informacje na temat BO w Puławach były powszechnie dostępne. Jestem osobą dosyć młodą i ja najwięcej korzystałam z informacji, które były dostępne w internecie. Ja korzystam z Facebooka i z Instagrama i tam co chwilę pojawiały się informacje na temat BO – nie można było tego nie zauważyć. Ale na mieście też na każdym kroku te informacje były – na plakatach, na wiatach przystankowych i tak dalej. Tak że każdym dostępnym kanałem te informacje były podawane i promowane (autor odrzuconego projektu, Puławy).

Jak wynika z wypowiedzi naszych rozmówców, puławskie władze lokalne poważnie podchodzą do procesu konsultacji społecznych prowadzonych w ramach procedury BO. W zakresie konsultacji na przestrzeni lat odbywały się spotkania z prezydentem miasta. Były także organizowane punkty konsultacyjne dla mieszkańców na terenie Urzędu Miasta, Domu Kultury czy w tzw. punktach konsultacyjnych lokowanych w różnych rejonach miasta. Konsultacje społeczne dla mieszkańców przeprowadzane są w trzech turach: przed samą inauguracją procedury budżetowania (mają one wtedy charakter informacyjny) oraz na kolejnych dwóch etapach, tj. przygotowywania aplikacji oraz prezentacji złożonych wniosków. Frekwencja na tych spotkaniach bywa nieduża, jednak mimo to rozmówcy podkreślali wagę tej formy konsultacji. Warto zauważyć, że pozytywnie na temat organizowanych przez miasto konsultacji wypowiedzieli się zarówno autor zwycięskiego projektu w procedurze BO, jak i autor projektu niezakwalifikowanego. Do wysokiej oceny konsultacji społecznych wyraźnie przyczynia się kompetencja oraz zaangażowanie prowadzących je z ramienia władz miasta urzędników.

Na początku organizowaliśmy takie spotkania konsultacyjne na terenie szkół w ramach budżetu – one często odbywały się z udziałem prezydenta miasta, który opowiadał, co można zrobić w ramach BO, czego nie można zrobić, jakie zostały zgłoszone projekty. Później te spotkania były organizowane w punktach konsultacyjnych, ale także w Urzędzie Miasta czy w Domu Kultury. Organizowaliśmy



też spotkania z osobami, które złożyły projekty i na tych spotkaniach mogły te swoje projekty zaprezentować, wypromować. Były także organizowane spotkania w rejonach. Na początku te spotkania odbywały się w szkołach i one się zazwyczaj odbywały tuż przed samym głosowaniem. Tych organizowanych spotkań było rzeczywiście dużo i ludzie chętnie na te spotkania przychodzili, no oczywiście w niektórych rejonach przychodziło po kilkadziesiąt osób, a w niektórych było to paręnaście osób... Na pewno zawsze przychodziły osoby, które złożyły projekty. I były rejon, gdzie to zaangażowanie mieszkańców było bardzo duże. Ja chyba byłam na wszystkich tego typu spotkaniach organizowanych w rejonach z mieszkańcami w ramach BO. Obecnie bardzo dużą popularnością cieszą się punkty konsultacyjne. Nigdy się jeszcze nie spotkałam z sytuacją, aby w tych punktach nikogo nie było z mieszkańców (przedstawiciel władzy wykonawczej, Puławy).

Tak, u nas te konsultacje społeczne w ramach BO się odbywają. Oczywiście mówię teraz o okresie sprzed pandemii. Ta frekwencja mieszkańców na tych spotkaniach nie była może jakoś oszałamiająco duża, ale też nie można powiedzieć, że nikt tam nie przychodził... I te konsultacje społeczne u nas się odbywały. Do tego dochodzą jeszcze konsultacje w ramach ewaluacji BO, mamy punkty konsultacyjne. I tu po raz kolejny należą się ukłony paniom z tej komórki Urzędu Miasta zajmującej się budżetem obywatelskim – one bardzo fajnie też te konsultacje przygotowują. Więc myślę, że u nas z tymi konsultacjami nie jest najgorzej. Wydaje mi się, że przydałyby się jeszcze takie spotkania konsultacyjne przed złożeniem projektu; chodzi mi tu o osoby, które mają dobry pomysł, ale nie bardzo wiedzą, jak się do tego zabrać od strony technicznej, po prostu nie mają tej wiedzy technicznej (przedstawiciel władzy uchwałodawczej, Puławy).

Tak, ten proces konsultacji społecznych w ramach budżetu obywatelskiego w Puławach się odbywa. I ten proces konsultacji odbywa się jakby w 3 turach..., w 3 terminach, czyli przed inauguracją, zanim ruszy procedura budżetu obywatelskiego – to są zazwyczaj spotkania

informacyjne, w trakcie tych spotkań organizowaliśmy także warsztaty dotyczące pisania wniosków. I wtedy na przykład pokazujemy formularz wniosku, przekonujemy, że on nie jest wcale trudny do wypełnienia. Dodatkowym ułatwieniem dla mieszkańców u nas, w Puławach jest to, że nie trzeba robić na formularzu wyceny projektu. To zadanie zostało scedowane na Zespół ds. Budżetu Obywatelskiego. We wniosku jest tylko kilka rubryk: tytuł projektu, opis projektu, dane do kontaktu (urzędnik zajmujący się sprawami BO, Puławy).

Tak, te konsultacje się odbywają... Moim zdaniem są potrzebne, czasami nie za bardzo jest czas, aby w tym uczestniczyć. Jakby ich nie było – to pewnie ludzie by narzekali, że ich nie ma. A tak – jak ktoś chce, to może przyjść na spotkanie i się czegoś dowiedzieć. Aczkolwiek ja uważam, że my jesteśmy istotami społecznymi, mamy rodziny, mamy sąsiadów, mamy kolegów, mamy przyjaciół, mamy znajomych i zawsze możemy wszystko ze sobą przegadać – nie żyjemy samotnie w lesie – tak że my mamy z kim konsultować we własnym zakresie, nie trzeba do tego zebrań (autor zwycięskiego projektu, Puławy).

## 5.11. Rypin

W Rypinie procedura budżetu obywatelskiego po raz pierwszy została przeprowadzona w 2016 r., na podstawie przyjętego w 2015 r. lokalnego zarządzenia. Była to inicjatywa burmistrza Rypina, który reprezentował Rypin w unijnym Europejskim Komitecie Regionów oraz w krajowym Związku Miast Polskich. Członkostwo w tych gremiach, wymiana myśli, poglądów i doświadczeń na temat funkcjonowania budżetowania partycypacyjnego w Polsce i Europie, a także oczekiwania mieszkańców miasta – wszystko to przyczyniło się do lokalnego zainicjowania tej procedury. Rypin jest miastem stosunkowo niewielkim, zarówno pod względem liczby mieszkańców, jak i obszaru, w związku z tym budżetowanie partycypacyjne funkcjonuje bez podziału na jednostki pomocnicze. W wyniku zmian ustawowych z 2018 r. regulamin BO oraz zasady jego prowadzenia w Rypinie zostały określone w uchwale Rady Miasta w 2019 r.

To był 2015 rok... Wprowadzenie budżetu obywatelskiego w Rypinie to była moja inicjatywa. Wprowadziłem BO stosownym zarządzeniem i wtedy zabezpieczyliśmy w budżecie miejskim 250 tysięcy złotych... To była całkiem spora kwota przeznaczona na budżet obywatelski – jak na miasto takiej wielkości jak Rypin. Ideą wprowadzenia BO było podzielenie się z mieszkańcami możliwością kreowania budżetu, generowania pomysłów, a także większego zaangażowania mieszkańców w życie miejskie. Taki właśnie był pomysł i takie założenia mi przyświecały przy wprowadzaniu BO w 2015 r. (przedstawiciel władzy wykonawczej, Rypin).

[...] Oczywiście my nie mieliśmy obowiązku wprowadzania budżetu obywatelskiego w Rypinie, natomiast obserwowaliśmy, że niektóre miasta w naszym województwie wprowadzały wcześniej ten BO. I dla nas to też była pewnego rodzaju inspiracja..., że skoro inne miasta to robią, to może warto zastanowić się nad możliwością wprowadzenia budżetu obywatelskiego także w Rypinie. Oczywiście my nie jesteśmy samorządem, który byłby w stanie wygenerować na BO jakieś potężne środki – tak jak na przykład Toruń czy Bydgoszcz (przedstawiciel władzy wykonawczej, Rypin).

Na pytanie o czerpanie inspiracji dotyczących wprowadzenia budżetu obywatelskiego przedstawiciel władzy wykonawczej w Rypinie stwierdził:

Raczej nie było to konkretne miasto, ale właśnie bardziej to był wpływ Związku Miast Polskich, do którego należy Rypin i jest tam reprezentowany przez burmistrza. Burmistrz Rypina jest też przedstawicielem w Komisji Regionów przy Unii Europejskiej, więc bywając na tych różnych posiedzeniach, zbierał informacje na temat funkcjonowania budżetu obywatelskiego w innych miastach. No, wiadomo, była ta wymiana informacji, doświadczeń z innymi samorządowcami. I to na pewno przyczyniło się do podjęcia decyzji o wprowadzeniu budżetu obywatelskiego w Rypinie. Inicjatywa, główny impuls wprowadzenia BO do Rypina należał do burmistrza i jego urzędników, a my jako radni uznaliśmy, że należy tę decyzję

zaakceptować – no i ten budżet obywatelski mamy. Na pewno bez przychylności Rady tego budżetu nie dałoby się wprowadzić. Ale ta kwestia wprowadzenia budżetu pojawiała się także w trakcie rozmów z mieszkańcami w czasie naszych spotkań... Tak że to nie była taka decyzja podejmowana w jakiejś próżni społecznej... Dyskutowaliśmy też o tym na spotkaniach z przedstawicielami stowarzyszeń (przedstawiciel władzy wykonawczej, Rypin).

Akcja informacyjna dotycząca BO prowadzona jest licznymi kanałami. Zgodnie z cechami współczesności pierwszeństwo ma przekaz elektroniczny. W rozmowach przyznawano, że informacje w tej formie zamieszczane były w sposób czytelny i klarowny na urzędowym koncie Facebooka czy na profilu o nazwie Aktywny Rypin. Informacje o BO nadawane są lokalnej telewizji oraz rozgłośni radiowej. Stosuje się także plakaty, ulotki i broszury. Odbывают się również spotkania z nauczycielami i rodzicami uczniów na terenie rypińskich szkół. Nagrywane i upubliczniane są materiały filmowe z udziałem autorów projektów, w których wykorzystuje się elementy reklamy społecznej promującej tę formę budżetowania. Prowadzona przez władze lokalne akcja informacyjna jest dobrze oceniana przez respondentów oraz przedstawicieli władz lokalnych, którzy jednak zauważają, że proces informacyjny należy doskonalić.

To jest chyba właśnie największe wyzwanie przy każdej edycji budżetu obywatelskiego, aby jak najszerzej dotrzeć z tymi informacjami do naszych mieszkańców. Możemy oczywiście informować o BO poprzez nasze lokalne media: gazety i telewizję lokalną – to są na pewno bardzo ważne źródła informowania. Istotnym kanałem jest strona naszego Urzędu..., jest Facebook urzędowy. Nie zaniebdujemy także tych tradycyjnych form, jak na przykład ulotki i broszury – rozdawane zarówno w przestrzeni publicznej, jak i w naszych placówkach – na przykład w szkołach, gdzie to zaangażowanie rodziców i nauczycieli w BO jest na ogół bardzo duże. Staramy się także rozwieszać plakaty na mieście... W tej sferze dotarcia z informacją do mieszkańców to jest zawsze problem – pomimo tego że mają do dyspozycji media społecznościowe, mają Facebooka, są informacje w telewizji – to wiele osób o BO w dalszym ciągu nie

wie... Jednak wiele osób pozostaje w dalszym ciągu obojętnych na to, co się dzieje w mieście. I myślę, że nie dotyczy to tylko Rypina, ale wielu miejsc w Polsce. Ciągłe poszukujemy rozwiązań, w jaki sposób można byłoby skutecznie dotrzeć z informacjami o BO bezpośrednio do naszych mieszkańców. Do promocji budżetu wykorzystujemy też nasze cykliczne imprezy miejskie, które cieszą się dużą popularnością, jak na przykład Majówka, Dni Rypina czy Targi AGRA, czy też Zawody Balonowe. Oczywiście ja teraz mówię o tych organizowanych imprezach przed pandemią, no bo jak to będzie w tym roku, to jeszcze nie wiemy... Ale na tych imprezach promujemy budżet obywatelski, promujemy projekty, zachęcamy do głosowania... I na wszystkich tego typu imprezach stoi nasz urzędowy namiot i tam staramy się udzielać wszelkich możliwych informacji na temat naszych działań, w tym także budżetu obywatelskiego (przedstawiciel władzy wykonawczej, Rypin).

Odpowiadając na pytanie o największą skuteczność kanału informacji w najbliższym czasie, rozmówcy stwierdzili:

Wydaje mi się, że media społecznościowe... Facebook... – to jest takie medium, poprzez które można bardzo łatwo i bardzo szybko dotrzeć do wielu mieszkańców. Ale wydaje mi się, że kluczem obecnie jest właśnie forma przekazu, w jaki sposób tę informację przekazać, aby się nią zainteresowała jak największa liczba odbiorców (przedstawiciel władzy wykonawczej, Rypin).

W moim przekonaniu najbardziej skuteczna jest taka bezpośrednia komunikacja, czyli to będą spotkania robocze, indywidualne rozmowy. Zdaję sobie sprawę, że obecnie mamy pandemię i social media, natomiast ja w dalszy ciągu uważam, że takie bezpośrednie rozmowy są najlepsze, aby kogoś przekonać do zainteresowania się budżetem obywatelskim czy w ogóle działalnością społeczną. Ale na pewno internet: social media, strona Urzędu Miasta – też jest skuteczna, jeśli chodzi o takie proste informowanie, głównie tu mi teraz chodzi o ludzi młodych i w średnim wieku. Bo do ludzi

starszych trzeba docierać za pośrednictwem naszych lokalnych gazet, plakatów, ogłoszeń – takich tradycyjnych kanałów informacji. No i miasto stara się z tych wszystkich dostępnych środków korzystać, jeśli chodzi o informowanie o BO. Do tego dochodzi jeszcze nasza lokalna telewizja kablowa. Także tych kanałów jest całe mnóstwo, ale w moim przekonaniu – tak jak powiedziałem – najlepsze jest to oddziaływanie bezpośrednie. Jeśli chodzi o działania informacyjne prowadzone przez miasto, to ja oceniam je bardzo pozytywnie (przedstawiciel władzy uchwałodawczej, Rypin).

Informując mieszkańców o budżecie obywatelskim, staramy się wykorzystywać wszystkie dostępne kanały informacji. Czyli korzystamy z gazety samorządowej „Kronika Rypińska” – to jest miesięcznik, ponadto jest także miesięcznik-informator „Dzień Dobry Rypin” i tam publikujemy materiały o BO. Publikujemy też oczywiście wszelkie możliwe informacje o budżecie na naszej stronie internetowej: [www.rypin.eu](http://www.rypin.eu), mamy podstronę BO... Każde działanie w ramach budżetu obywatelskiego ogłaszamy też na profilu facebookowym Urzędu, a także na profilu Aktywny Rypin. Od niedawna mamy też profil Czyste Powietrze Rypin i tam też będziemy zamieszczać informacje dotyczące BO. Korzystamy w tym względzie także z naszej lokalnej telewizji rypińskiej – Rypin TV. Staramy się nagrywać filmiki z autorami projektów – i te filmiki puszczałyśmy zarówno w telewizji, jak i na Facebooku. Staraliśmy się trafiać z informacjami o BO do maksymalnej liczby mieszkańców. Oczywiście korzystamy także z plakatów, ulotek, cały czas informacje o Budżecie wiszą przed naszym Urzędem i na terenie Urzędu, w szkołach, w instytucjach kultury, spółkach miejskich. Burmistrz także poprzez filmik zachęca też do składania projektów i później wzięcia udziału w głosowaniu. Także staramy się wykorzystywać wszelkie możliwe kanały informacji (urzędnik zajmujący się sprawami BO, Rypin).

Ja dosyć dobrze oceniam te działania informacyjne miasta na temat budżetu obywatelskiego. Ja spotykam się dosyć często z informacjami dotyczącymi BO zarówno w internecie, jak i w prasie lokalnej.

Tak że trzeba przyznać, że informacje na temat budżetu obywatelskiego dobrze są przez Urząd Miasta przygotowywane i docierają do mieszkańców. I nie mam do tej sfery żadnych zastrzeżeń.

Jeżeli chodzi o konkretne formy reklamy: plakaty na mieście, rozdawane ulotki, broszury:

Nie – tego typu rzeczy nie zauważyłem, natomiast dużo informacji na temat budżetu obywatelskiego było właśnie w internecie i w naszych gazetach lokalnych. I te informacje były przekazane w taki jasny, czytelny sposób... (autor odrzuconego projektu, Rypin).

W przypadku konsultacji społecznych analiza wypowiedzi skłania do stwierdzenia, że w Rypinie odbywają się one w formie bliskiej szczątkowej i nie są przez mieszkańców Rypina zauważane. Wskazują na to wypowiedzi zarówno przedstawiciele władz lokalnych, jak i autorów projektów, z których wynika, że rypińskie konsultacje mają bardziej charakter bardziej informacyjny i są bliższe formule briefingu ze strony władz.

Tak, w tych pierwszych edycjach mieliśmy takie próby organizowania konsultacji społecznych w ramach BO w celu zaktywizowania mieszkańców. No, pandemia uniemożliwia nam teraz organizowanie tego typu spotkań z mieszkańcami (przedstawiciel władzy wykonawczej, Rypin).

Na pytanie o typ organizowanych spotkań z mieszkańcami nasi rozmówcy udzielili następujących odpowiedzi:

To były właśnie bardziej takie spotkania informacyjne na temat budżetu obywatelskiego organizowane w różnych środowiskach – na temat idei budżetu obywatelskiego, na temat składania wniosków, kreowania pomysłów, zbierania list poparcia, prezentacji projektów. I rzeczywiście tego typu spotkania były u nas organizowane. [...] w miarę możliwości starałem się brać udział w tych spotkaniach, ponadto wspominałem o budżecie obywatelskim na przykład przy

okazji spotkań w Klubach Seniora... Właściwie przy każdej nadarzającej się okazji starałem się informować, zachęcać do brania udziału w życiu społecznym naszego miasta i do uczestnictwa w budżecie obywatelskim. [...] to raczej my zapraszaliśmy naszych mieszkańców do Urzędu, do Domu Kultury czy też do naszego namiotu przy okazji różnych imprez miejskich (przedstawiciel władzy wykonawczej, Rypin).

Trudno mi sobie tego typu konsultacje społeczne na temat budżetu przypomnieć... Chyba ich nie organizowaliśmy. Być może one były organizowane przy okazji pierwszej edycji, ale teraz tego nie potrafię sobie przypomnieć... (przedstawiciel władzy uchwałodawczej, Rypin).

Na te spotkania przychodziły różne osoby, w różnym wieku, mogły porozmawiać z wnioskodawcami, o coś dopytać... Pamiętam, że na przykład na jednym z tych spotkań autor prezentował swój projekt dotyczący utworzenia w Rypinie takiej wioski polodowcowej, z racji tego, że nasze tereny są terenami polodowcowymi i jeszcze pozostały w tych okolicach pewne tego pozostałości. I właśnie powstał pomysł, aby w ramach BO stworzyć taką wioskę polodowcową... I wtedy na tym spotkaniu było bardzo dużo ludzi... Była bardzo duża, żywa, fajna dyskusja. No ale ten projekt ostatecznie przegrał ze strzelnicą sportową. I rzeczywiście tego typu spotkania prezentujące poszczególne projekty u nas się przed pandemią odbywały... Dokładaliśmy starań, aby takie spotkania odbywały się regularnie, chociażby po to, aby mieszkańcy wiedzieli, jakie mają możliwości wyboru podczas głosowania, a jednocześnie po to, by zachęcać ich do składania własnych projektów (urzędnik zajmujący się sprawami BO, Rypin).

Raczej takie spotkania się nie odbywały... Ja sobie niczego takiego nie przypominam... Ale gdyby się odbywały, to pewnie bym coś kojarzył (autor odrzuconego projektu, Rypin).



## 5.12. Sopot

Sopot to pierwsze miasto w Polsce, które zainicjowało budżetowanie partycypacyjne, dzięki pomysłowi, który zrodził się w ramach Sopotkiej Inicjatywy Rozwojowej (SIR), w której poszukiwano sposobów na realizację postulatów zrównoważonego rozwoju oraz aktywizacji mieszkańców w procesach wypracowywania strategicznych kierunków działań wobec lokalnych wyzwań. Istotną rolę odegrało dwoje sopockich aktywistów: Maja Grabkowska i Marcin Gerwin. W 2011 r., w trybie testowego prawomocnego budżetu partycypacyjnego zainicjowano budżet partycypacyjny. Formalną podstawę jego pierwszej edycji stanowiły dwa akty prawa miejscowego: uchwała Rady Miasta z 2007 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Sopotu oraz uchwała z 2011 r. w sprawie przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Sopotu na temat planów inwestycyjnych i społecznych miasta w latach 2014–2020. W kolejnych latach zmieniały się reguły obowiązujące podczas realizacji procedury BO. Były one dostosowywane do społecznych oczekiwań mieszkańców miasta, a potem także do regulacji ustawowej z 2018 r.

Inicjatywa wprowadzenia budżetu obywatelskiego wyszła od społeczników – od jednej z organizacji pozarządowych, którzy z taką propozycją przyszli do Urzędu Miasta. Na początku jakoś specjalnie nie byliśmy szczególnie zachwyceni tą inicjatywą, mieliśmy duże obiekcje, zastanawialiśmy się... Ja też miałem wątpliwości, bo jako praktyk samorządowy staram się zawsze patrzeć na skutki. Przyznam się panu, że najbardziej obawiałem się takiej sytuacji, że mogą pojawić się takie projekty, które zostaną przegłosowane, ale z różnych powodów nie będą mogły być realizowane, na przykład z powodu przekroczenia wydatków, a to mogłoby rodzić rozczarowanie. Dlatego bardzo mi zależało na założeniu takiego gorsetu, takich zasad, które byłyby w stanie skutecznie zapewniać realizację zgłoszonych, przegłosowanych projektów. Na początku funkcjonowania tego BO w Sopocie było bardzo wiele niewiadomych... Nie za bardzo mogliśmy się dopytać o doświadczenia innych miast – no bo my zainicjowaliśmy ten projekt BO w Polsce. Na szczęście ustrzegliśmy się większych błędów, bo przypominam sobie na przykład takie

propozycje, aby projekty BO mogły być realizowane na terenie całego miasta, a nie tylko na terenach należących do miasta. [...] I mnie cały czas chodziło o to, aby ten BO był precyzyjnie dopasowany do naszych realiów, żeby to nie było coś kompletnie oderwanego od rzeczywistości czy ignorującego uwarunkowania, z którymi musimy się liczyć. My nie mogliśmy po prostu sobie pozwolić na porażkę tego BO. I właśnie z perspektywy czasu – w mojej ocenie – bardzo dobrze, że my mieliśmy do tego trochę taki krytyczny stosunek. To nie była negacja, ale strona społeczna prezentowała taki ogromny zapał i entuzjazm, i bardzo dobrze, że my temu stanowi też się nie poddaliśmy i podeszliśmy do tego krytycznie, bo to pozwoliło nam na uniknięcie kosztownych błędów... Bo pamiętaliśmy, aby wprowadzając budżet obywatelski w Sopocie, uwzględniać jednak uwarunkowania prawne, przede wszystkim uwarunkowania ustawy o finansach publicznych, która nam przecież ogranicza takie dowolne wydawanie środków publicznych (przedstawiciel władzy wykonawczej, Sopot).

[...] To było tak, że do Urzędu Miasta zgłosił się przedstawiciel organizacji pozarządowej, pokazując takie rozwiązanie z Brazylii – bo tam się przecież funkcjonowanie BO rozpoczęło. I zasugerował, aby Sopot wprowadził u siebie to rozwiązanie... I z tego co wiem, to najdłużej trwało dostosowanie tych rozwiązań na warunki polskie..., czyli napisanie pierwszego regulaminu czy też znalezienie jakiejś podstawy prawnej, czyli ubranie tego narzędzia w formę konsultacji społecznych. Tymi pracami przygotowawczymi do wprowadzenia BO w Sopocie zajmowała się zarówno organizacja pozarządowa, jak też komisja Rady Miasta, która została specjalnie do tego powołana. Nie było na kim się wzorować w Polsce, bo Sopot był pierwszym miastem w Polsce, który BO wprowadził (urzędnik zajmujący się sprawami BO, Sopot).

Sopot był prekursorem, jeśli chodzi o wprowadzenie budżetu obywatelskiego w Polsce. Inicjatorem wprowadzenia BO w Sopocie był ówczesny działacz społeczny dr Marcin Gerwin. On bardzo wiele

projektów przeprowadzał w Sopocie – z tego co się orientuję. To on obecnie współpracuje z Gdańskiem... Na pewno napisał jakąś książkę na temat budżetu obywatelskiego. Pamiętam, że z doktorem Gerwinem współpracowała jeszcze jedna pani socjolog, której nazwisko mi gdzieś teraz uciekło. I oni działali w ruchu miejskim, chyba byłoby można to tak nazwać... Ten ruch był bardzo mocno opozycyjny w stosunku do prezydenta miasta. Oni uważali, że Sopot nie rozwija się w dobrym kierunku, szczególnie po modernizacji centrum Sopotu – gdzie do dzisiaj trwa dyskusja na temat proporcji ilości betonu oraz zieleni. No i to właśnie ta dwójka społeczników wyszła z inicjatywą wprowadzenia budżetu obywatelskiego w Sopocie. Pamiętam, że oni podkreślali, aby mieszkańcy mieli wpływ na swoje miasto nie tylko poprzez wybieranie radnych co 4 lata, ale także aby mieszkańcy w corocznym głosowaniu mieli wpływ na to, jak miasto się rozwija, i żeby część budżetu była przeznaczana na projekty zgłoszone przez mieszkańców. I trzeba przyznać, że ta inicjatywa nie spotkała się wówczas z aprobatą władz samorządowych, które początkowo nie chciały słyszeć o wprowadzeniu BO do Sopotu... Uważały, że to w wyłącznych kompetencjach Rady Miasta jest dysponowanie budżetem, a mieszkańcy poprzez wybór radnych mają pośredni wpływ na to, co się w ich mieście dzieje... No bo przecież ci radni proponują różne projekty inwestycyjne i poprzez wybór radnych można decydować o kształcie miasta. I mówiąc eufemistycznie, u władz nie było widać entuzjazmu do tego, aby BO w Sopocie wprowadzić. Ale jednak w końcu BO został przegłosowany przez radnych, ale to był efekt wielu spotkań z mieszkańcami, wielu debat... Przypominam sobie, że doktor Gerwin wymusił na Urzędzie debatę w każdym okręgu wyborczym na temat BO. I były organizowane różne spotkania w szkołach, bibliotekach miejskich, no i ta idea wprowadzenia BO spotkała się bardzo dużym zainteresowaniem ze strony mieszkańców... Radni po prostu nie mieli innego wyjścia i musieli się trochę ugąć pod naciskiem opinii publicznej (urzędnik zajmujący się sprawami BO, Sopot).

Ustawa z 2018 r., choć zasadniczo została w Sopocie wdrożona, to jednak znacząco nie wpłynęła na lokalnie obowiązującą budżetową formułę

partycypacyjną, ponieważ miasto (tj. jego władze, aktywni mieszkańcy oraz NGO promujące budżetowanie) świadomie zdecydowało się nie w pełni dostosować do wymogów zawartych w ustawie, aby w ten sposób nie przekreślić dorobku wspólnie wypracowanego od 2011 r.

Regulacje [ustawowe] stoją w sprzeczności z zasadami, które wypracowaliśmy z mieszkańcami. Z uwagi na brak jednostek pomocniczych powinniśmy znieść głosowanie na projekty lokalne, jednak nadal wpisujemy to w uchwałę, nie stosując się do zapisów z ustawy. Nigdy nie wymagaliśmy list poparcia, aby złożyć projekt. Obecnie również nie wymagamy list poparcia, interpretując ustawę w taki sposób: ustawa określa maksymalną liczbą osób popierających projekt, nie nakłada jednak minimalnej. Bez ryzyka bycia posądzonym o antylegalizm, pozostaje stwierdzić, że Sopot nie zastosował się z pełną konsekwencją do przepisów nowelizacji ustawowej z 2018 r., nie rezygnując z wcześniej wypracowanych rozwiązań oraz zasobu pozytywnych doświadczeń i praktyk (przedstawiciel władzy uchwałodawczej, Sopot).

W Sopocie proces informowania o kolejnych edycjach BO fluktuował. Jak wynika z wypowiedzi, władze lokalne oraz urzędnicy miejscy podejmują starania na rzecz usprawnienia komunikacji z mieszkańcami. Kluczową rolę odgrywają media społecznościowe, z których korzysta wprawdzie większość, jednak nie wszyscy. Dla tych, którzy lepiej przyjmują tradycyjne formy przekazu, miasto drukuje ulotki i plakaty. Organizowane są także spotkania z mieszkańcami, w trakcie których urzędnicy dzielą się informacjami i odpowiadają na pytania.

Mnie się wydaje, że te działania informacyjne miasta w sprawie BO są na dobrym poziomie, świadczy o tym chociażby frekwencja w głosowaniu na poziomie blisko 20%. Przyglądamy się tym działaniom informacyjnym i też je z roku na rok staramy się udoskonalać. Obecnie duży nacisk kładziemy na social media... W pierwszych edycjach ta promocja BO była oparta na ulotkach i plakatach – one się wtedy najlepiej sprawdzały. Robiliśmy wtedy dużo takich niestandardowych rzeczy, jak na przykład wieszanie plakatów na

osiedlach, na klatkach bloków należących do Spółdzielni Mieszkaniowych, gdzie mieszka znaczna część mieszkańców Sopotu. Tak jak powiedziałem, ostatnio bardzo modne są social media, jest na tę formę przekazu położony nacisk w informowaniu o BO, ale staramy się nie zapominać o osobach starszych. Dlatego tak ważne dla nas jest, aby w informowanie o BO zaangażowali się radni, organizacje pozarządowe, aby były organizowane bezpośrednie spotkania z mieszkańcami. Bardzo chcemy, aby to informowanie odbywało się dwutorowo – po pierwsze, przez urząd, a po drugie, oddolnie. To nie może być tylko oczekiwanie, że wszystko w tej sprawie zrobi Urząd... Owszem, Urząd nie uchyla się od informowania, koordynowania, natomiast muszą się w to zaangażować także inni, bo to jest jednak budżet obywatelski..., który wymaga obywatelskości (przedstawiciel władzy wykonawczej, Sopot).

Być może ja nie jestem najlepszą osobą do udzielenia odpowiedzi na to pytanie, bo od 8 lat jestem też odpowiedzialna za kampanię informacyjną na temat budżetu obywatelskiego. I każdego dnia walczę sama ze sobą, żeby mieć jeszcze lepszą skuteczność w dotarciu z tą informacją, tak żeby mieszkańcy byli bardziej zainteresowani uczestnictwem w BO. No i każdego roku staram się przeskoczyć coraz wyżej ustawioną poprzeczkę w tym względzie. Myślę, że dużą i ważną zmianą było to, kiedy my z tą informacją wyszliśmy wprost na ulicę. Może w tym miejscu trzeba powiedzieć, że my utrzymujemy dwie nogi głosowania BO, czyli pierwsza to elektroniczna, począwszy od wypełnienia wniosku, wypełnienie karty do głosowania i jej wysłanie. Ale wiemy, że Sopot jest miastem, które zamieszkuje znaczna część starszego społeczeństwa i dlatego wychodzimy na ulicę... i stoimy przy osiedlach, większych sklepach, w centrum, i tak już chyba 3 lata kolędujemy przez 2 tygodnie i codziennie rozstawiamy co najmniej 2 punkty do głosowania. I to był przełom... To było znakomite rozwiązanie..., bo to spowodowało, że mieszkańcy przychodzą do nas i opowiadają, co im się podoba w BO, a co nie. I razem z nami stoją także urzędnicy z innych wydziałów, ponieważ chciałam, aby oni pilnowali procedur wykonania tego budżetu...

Ja świadomie nie chciałam, aby to byli wolontariusze, tylko właśnie urzędnicy, aby oni potrafili rzetelnie odpowiedzieć na pojawiające się pytania czy wątpliwości mieszkańców... Urzędnicy dostają potężny feedback od mieszkańców, który jest później pomocny przy okazji oceny i realizacji projektów. Po zakończeniu edycji robimy zebranie, podsumowujemy, co warto byłoby zdaniem mieszkańców zmienić, i takie bezpośrednie rozmowy i spotkania z mieszkańcami są czymś znakomitym – wartym kontynuowania. Realizujemy też coś takiego jak warsztaty, na których na przykład uczyliśmy mieszkańców piec chleb albo sadzić kwiaty – czyli chcieliśmy zastosować taką wędtkę i złowić tych, którzy wcześniej do nas nie przychodzili, i przy okazji informowaliśmy o czymś takim jak budżet obywatelski. No i oczywiście wykorzystujemy do informowania mieszkańców osobiste zaangażowanie prezydenta, wiceprezydentów i radnych w BO. To jest megaskuteczne działanie, bo możemy wydać mnóstwo pieniędzy na różne kampanie i to nie odniesie takiego skutku jak zachęta prezydenta czy też jakiegoś radnego, z którymi mieszkańcy się utożsamiają. Wspinałymi ambasadorami BO są też osoby, których wnioski zostały zrealizowane... To chyba najbardziej działa na wyobraźnię, a tego po prostu się nie kupi za żadne pieniądze. Nie korzystamy z ulotek, jeśli chodzi o BO, chyba nigdy z nich nie korzystaliśmy. Jeśli chodzi o billboardy, to kiedyś z nich korzystaliśmy..., obecnie też już nie... Mieliśmy 8 billboardów miejskich i pojawiały się na nich informacje o BO, natomiast nasze miasto jest antyreklamowe... Jest podjęta uchwała, w której likwidujemy zamieszczanie reklam. Korzystamy z mniejszych nośników – to się nazywa kubik z wyjmowanymi ścianami... To jest coś w rodzaju słupa ogłoszeniowego i z tego rzeczywiście korzystamy, informując o BO (urzędnik zajmujący się sprawami BO, Sopot).

Ja te działania informacyjne prowadzone przez miasto oceniam bardzo dobrze. Już wcześniej wspominałem, że każdy mieszkaniec Sopotu dostaje kartę do głosowania do skrzynki. Może oczywiście głosować też elektronicznie... Praktycznie chyba wszyscy wiedzą, że ten BO za chwilę wystartuje – oczywiście wszyscy ci, którzy są świadomymi

obywatelami, no bo na pewno jest część mieszkańców, których takie kwestie społeczne zupełnie nie interesują. Na mieście jest pełno plakatów informujących o BO, informacje o budżecie też wiszą w wiatach przystankowych. Miasto organizuje też pikniki w różnych częściach miasta promujące budżet obywatelski – oczywiście w trakcie tych pikników można zgłasować. Wiec ja te działania informacyjne oceniam bardzo dobrze – nie mam to tego większych zastrzeżeń. Na pewno takim czynnikiem sprzyjającym temu, że te działania są prowadzone dobrze, jest fakt, że generalnie Sopot jest małym miastem, w miarę dość zwartym i dosyć łatwo jest prowadzić skuteczną kampanię informacyjną. [...] Bo po prostu w Sopocie jest kilka takich punktów, gdzie mieszkańcy zawsze się licznie pojawiają: to jest Monte Cassino, to jest targowisko miejskie, to jest dworzec, i na przykład z tego powodu łatwo jest promować jakieś wydarzenie, bo wystarczy się pojawić w kilku miejscach i rozdawać ulotki albo karty wyborcze. Natomiast należy docenić to, że miasto nie poprzestaje na tych punktach, tylko są organizowane pikniki, są ulotki, są plakaty. Są podawane informacje o BO na stronach miasta z odpowiednim wyprzedzeniem. I miasto rusza z promocją budżetu z co najmniej miesięcznym wyprzedzeniem, zanim można składać projekty..., czyli najpierw jest bardzo dynamiczna promocja BO, potem następuje etap zgłaszania projektów, potem jest weryfikacja projektów przez urzędników, jest publikowana lista projektów dopuszczonych do głosowania i wreszcie mamy etap głosowania. Także ten proces jest bardzo długi i nieustannie ta akcja promocyjna stale się toczy, na każdym z tym etapów przeze mnie wymienionych (autor odrzuconego projektu, Sopot).

Obok działań informacyjnych na przestrzeni lat ewoluowały także konsultacje społeczne z mieszkańcami. W pierwszych edycjach miały one charakter otwartych spotkań. Organizowano je dla mieszkańców w różnych miejscach miasta. Potem daty spotkań konsultacyjnych ustalano zwykle w wybrane środy, co także ułatwiało uczestnikom planowanie i dopasowywanie terminów. W mieście wprowadzono również mobilne punkty konsultacyjne dla mieszkańców. W ofercie Urzędu Miasta są ponadto konsultacje on-line. Wydaje się więc, że władze lokalne Sopotu konsultacje z mieszkańcami traktują poważnie.

Mamy jedną taką rzecz... Jak na przykład przychodzi termin składania wniosków, to staramy się, aby zawsze przez jeden dzień w tygodniu – wcześniej to była środa – wyznaczeni urzędnicy w ramach konsultacji mogli udzielić porady typu, czy dany fragment, na którym chcemy pobudować chodnik, należy do miasta, czy też nie..., albo czy jakiś projekt można zgłosić do BO, czy też nie..., bo na przykład jakaś inwestycja będzie realizowana z budżetu miejskiego. [...] I kiedyś te konsultacje były w środy, teraz troszeczkę się chyba to zmieniło, ale zasada pozostała ta sama – że któregoś dnia tygodnia można zadzwonić do urzędnika i on wtedy może udzielić takiej konsultacji, a to jest specjalista od miejscowych planów, to jest konserwator zieleni, to jest specjalista z zakresu praw własności czy architektury – i wtedy można z tego typu konsultacji społecznych skorzystać. W pierwszych edycjach robiliśmy otwarte spotkania konsultacyjne, ale to się jednak nie za bardzo sprawdzało (przedstawiciel władzy wykonawczej, Sopot).

Tak jak już mówiłem, organizujemy spotkania z mieszkańcami. I tego typu spotkania robimy przed rozpoczęciem każdej edycji BO i później przed głosowaniem. [...] część radnych też się włącza w te spotkania, oczywiście nie wszyscy, bo niektórzy nie czują tego klimatu BO. I w moim przekonaniu tego typu bezpośrednie spotkanie jest najlepsze, bo na takim spotkaniu bardzo wielu rzeczy można się dowiedzieć, dopytać, poznać urzędnika, który jest odpowiedzialny. Oczywiście na tego typu spotkaniach trzeba kontrolować, aby za bardzo inne tematy nie były poruszane... Przynajmniej aby one nie zdominowały spotkania poświęconego na BO. I chyba te bezpośrednie spotkania przynoszą najlepszy efekt (przedstawiciel władzy wykonawczej, Sopot).

Dokładnie to jest tak, że budżet obywatelski odbywa się w ramach konsultacji społecznych, bo tak ta konstrukcja została zapisana. Ja prowadzę dosyć dużo spotkań partycypacyjnych i obserwuję, że mieszkańcy się już przyzwyczaili do konsultacji, i można powiedzieć, że sobie nie wyobrażają, aby jakaś inwestycja miejska, w tym także ta



realizowana z budżetu obywatelskiego, odbyła się bez ich wiedzy i akceptacji. No, fatalny dla konsultacji był ten czas z początku pandemii..., kiedy za bardzo nikt nie wiedział, w jaki sposób je robić..., choćby on-line. Na szczęście później te konsultacje w formie spotkań, zwłaszcza w tych mobilnych punktach, trochę odżyły, bo się na przykład odbyły konsultacje w sprawie zagospodarowania placu Przyjaciół Sopotu. Ostatnie konsultacje w tej sprawie odbyły się 2 tygodnie temu... Co prawda te konsultacje odbyły się w formie on-line, ale jednak teraz mieszkańcy chętnie korzystają także i z tej formy elektronicznej, jeśli chodzi o konsultacje (urzędnik zajmujący się sprawami BO, Sopot).

Tak, oczywiście w Sopocie takie konsultacje się odbywają... Już trochę o tym wspominałem... I te konsultacje przybierają różne formy, no bo organizowane są debaty, organizowane są pikniki sąsiedzkie, ale też po zakończeniu budżetu w danym roku organizowane są spotkania, gdzie następuje podsumowanie – co się udało, co wymaga poprawy. I tego typu spotkania odbywają się w Urzędzie Miasta, ale też w bibliotekach... (autor odrzuconego projektu, Sopot).

### 5.13. Tuchola

W Tucholi, kierując się głosami mieszkańców, wprowadzenie budżetowania partycypacyjnego zaczęto rozważać w 2016 r. Jednak pierwsza edycja BO odbyła się dopiero w 2019 r. – uwzględniono już wtedy ustawę z 2018 r. i wdrażającą jej regulacje lokalną uchwałę z 2020 r. Przy czym realizację procedury BO zawieszono z powodu pandemii SARS-COV-2, aby przywrócić ją w 2021 r. Tucholski Budżet Obywatelski (TBO) zdaje się mieć swego głównego bohatera w osobie aktywnego orędownika, który wcześniej pełnił funkcję przewodniczącego Rady Miasta, a w trakcie prowadzonych przez zespół badań był przewodniczącym Zespołu ds. Budżetu Obywatelskiego, w którym opracowano szczegóły lokalnej procedury i dokumentacji TBO.

Powszechnie wiadomo, że ustawodawca nałożył obowiązek wprowadzenia budżetu obywatelskiego na niektóre samorządy. Nas to nie

dotyczyło, ale dało nam trochę do myślenia – nam, samorządowcom w Tucholi – czy nie warto byłoby pokusić się o wprowadzenie BO u nas, z własnej woli, bez przymusu. Tym bardziej że my wcześniej korzystaliśmy z takiego rozwiązania, które nazywa się funduszem sołeckim... Jest ustawa o funduszu sołeckim. I to jest pewnego rodzaju także budżet partycypacyjny... Mieliśmy w tym zakresie dobre doświadczenia, jeśli chodzi o efekty partycypacji, mieliśmy orientację w kosztach przedsięwzięcia, w kosztach realizacji zadań w ramach tego funduszu w sołectwach gminy na obszarze wiejskim. W związku z tym uznaliśmy, że może warto pokusić się o to, żeby skorzystać również z tej formy budżetu partycypacyjnego, aby aktywizować nasze społeczności. Także jeden z naszych mieszkańców przy różnego typu okazjach stale nam podpowiadał, że warto byłoby wprowadzić w Tucholi budżet obywatelski. Bardzo mocno w tę inicjatywę wprowadzenia budżetu obywatelskiego zaangażował się też pan Paweł Cieślewicz – były przewodniczący Rady Miejskiej w Tucholi. No i w związku z tym zdecydowaliśmy się na wprowadzenie BO, zresztą dlaczego mielibyśmy nie spróbować... Zwłaszcza chodziło nam o miasto, bo tak jak powiedziałam wcześniej – fundusz sołecki już działał na obszarze wiejskim i chcieliśmy zaproponować pewne elementy partycypacyjne mieszkańcom miasta Tuchola. No i podjęliśmy taką decyzję, że przystępujemy do BO. Jako Urząd przygotowaliśmy Radzie Miejskiej pakiet dokumentów niezbędnych do podjęcia stosownej uchwały w tej sprawie. W międzyczasie burmistrz powołał Zespół ds. Budżetu Obywatelskiego, który się zajął opracowaniem dokumentacji i zebraniem doświadczeń samorządów, które już wcześniej wprowadziły budżet obywatelski. I ten budżet wprowadziliśmy. Uważam, że pierwsza edycja bardzo fajnie się u nas sprawdziła. Odnoszę wrażenie, że tego właśnie nasi mieszkańcy też od nas oczekiwali..., że nie zrobiliśmy czegoś, co byłoby sprzeczne z oczekiwaniami społecznymi (przedstawiciel władzy wykonawczej, Tuchola).

Pierwsze rozmowy o tym, aby wprowadzić budżet obywatelski w Tucholi, to był rok 2016..., później 2017. Już wtedy pojawiały

się propozycje mieszkańców, aby taki budżet u nas wprowadzić. Pierwsza edycja procedury budżetu obywatelskiego w Tucholi została przeprowadzona w 2019 r. i to był budżet na 2020 r. [...] Takiej bezpośredniej inspiracji raczej nie było, abyśmy się wzorowali na jakimś mieście. Wie pan co, ja uczestniczyłem w takim kursie zorganizowanym przez Wyższą Szkołę Bankową w Bydgoszczy, który był właśnie poświęcony budżetowi obywatelskiemu. Natomiast jeśli chodzi o przygotowanie Regulaminu budżetu, to ja rzeczywiście ileś tych Regulaminów z innych miast przeczytałem, ale żeby się generalnie zorientować w tej materii, natomiast nasz budżet także nie był wzorowany na jakimś konkretnym Regulaminie z innego miasta, bo prostu szliśmy swoim torem. [...] bardzo uważnie wszystko czytaliśmy na temat funkcjonowania budżetów obywatelskich w innych miejscowościach, najbardziej interesowały nas miejscowości podobne pod względem liczby mieszkańców do Tucholi, czyli raczej mniejszą wagę przykładaliśmy do funkcjonowania BO na przykład w Bydgoszczy (przedstawiciel władzy wykonawczej, Tuchola).

Warto podkreślić, że przepisy ustawy z 2018 r. nie obligują Tucholi, posiadającej status gminy miejsko-wiejskiej, do przeprowadzania budżetu obywatelskiego, tak jak to ma miejsce w przypadku miast na prawach powiatu, gdzie BO jest mocą tej regulacji obowiązkowy. Władze lokalne podjęły decyzję o zainicjowaniu tej procedury, dopasowując ją do lokalnych uwarunkowań wynikających ze wspomnianego statusu formalnego gminy miejsko-wiejskiej. Budżet obywatelski w Tucholi realizowany jest z podziałem na obszar miejski oraz wiejski – z udziałem sołectw. Jak wynika z treści zebranych wywiadów, dopracowania wymaga proces informowania mieszkańców na temat kolejnych edycji mechanizmu budżetowania. Przedstawiciele władzy wykonawczej są świadomi znacznego zróżnicowania samej gminy, a co za tym idzie – zróżnicowanych możliwości efektywnego odbioru komunikatów w poszczególnych wspólnotach i grupach mieszkańców. W gminie oferuje się jednak głównie elektroniczne formy przekazu informacji, poprzez media społecznościowe z podlinkowaną stroną poświęconą BO, a także strony internetowe UM. Wykorzystuje się w tym celu również komunikaty SMS. Dodatkowo informacje o BO w Tucholi przekazują dwie lokalne rozgłośnie radiowe i lokalna prasa.

Prowadzona jest także akcja plakatowa. Mimo to z zebranego materiału wynika, że wielu mieszkańców wie stosunkowo niewiele, albo zgoła nic nie wie, na temat partycypacyjnych możliwości oferowanych w ramach TBO.

Wydaje mi się, że musimy zdecydowanie bardziej postawić na takie bezpośrednie kontakty w małych, konkretnych społecznościach lokalnych..., w sołectwach, osiedlach. Bo tam jednak nie wystarczy zamieszczenie informacji o BO na tablicy przed sklepem czy w bloku..., bo często tych informacji ludzie zwyczajnie nie czytają. Ta informacja powinna być też podawana w taki zróżnicowany sposób, podawana przez różne kanały informacji. Wiadomo, że do młodych ludzi najłatwiej jest obecnie dotrzeć poprzez media społecznościowe albo przez portale internetowe lub SMS-y. [...] Tak, przygotowujemy i rozprawdzamy ulotki, wieszamy plakaty. Zamieszczamy informacje na naszej stronie internetowej, na Facebooku urzędowym. Chcemy teraz mieć też dodatkową, podlinkowaną stronę dotyczącą budżetu obywatelskiego, po to żeby mieszkańcy cały czas byli na bieżąco..., że jednak warto składać projekty w ramach budżetu obywatelskiego... Chcemy tam też prezentować zrealizowane projekty, prezentować wnioskodawców z poprzedniej edycji. I na tej podlinkowanej stronie odnośnie do BO chcemy na bieżąco przekazywać aktualne informacje, jednak w taki bardziej obrazkowy sposób..., żeby to był jak najbardziej dostosowany przekaz do obecnych odbiorców. Staramy się promować BO także za pośrednictwem poszczególnych wnioskodawców... (przedstawiciel władzy wykonawczej, Tuchola).

Powiem panu, że tą kwestią prowadzenia działań informacyjnych, promocyjnych budżetu obywatelskiego w Tucholi to ja trochę kieruję. Przede wszystkim informacje o budżecie obywatelskim zamieszczamy na stronach internetowych Urzędu Miasta. A jak my tego typu informacje zamieszczamy na stronach internetowych UM, to później ta informacja ukazuje się na innych portalach internetowych, a także na łamach dwóch naszych lokalnych gazet i w audycjach naszych dwóch radiów lokalnych, One też często mnie proszą o rozmowę na temat budżetu, powstają też wtedy dosyć duże artykuły i audycje

na temat procesu BO w Tucholi. Wiem, że te nasze gazety lokalne są dosyć chętnie czytane przez mieszkańców. Ponadto my wieszamy plakaty... Można powiedzieć, że Tuchola jest mocna oplakatowana, jeśli chodzi o budżet obywatelski, staramy się też z tymi plakatami dotrzeć do sołectw. Tak że myślę, że mieszkańcy Tucholi mają dostęp do informacji. W mojej ocenie ten dostęp jest dobry. Za każdym razem podajemy adres strony internetowej, numer telefonu, gdzie można się czegoś więcej dowiedzieć na temat BO. Często jest też tak, że ktoś coś chce się zapytać, to my wtedy oddzwaniamy. W mojej ocenie trudno byłoby wymyśleć tu coś więcej, jeśli chodzi o przekazywanie informacji. Obecnie na mieście na przykład wiszą plakaty informujące o składaniu projektów do budżetu obywatelskiego... A następnie akcję plakatową będziemy robić przed głosowaniem i w trakcie głosowania (przedstawiciel władzy wykonawczej, Tuchola).

Jeśli chodzi o promocję BO, to skupiliśmy się przede wszystkim tutaj na naszych lokalnych kanałach informacyjnych, czyli to jest strona internetowa naszego Urzędu, Facebook, który świetnie się sprawdza przy okazji BO, bo jednak ludzie najbardziej z tego źródła czerpią informacje na temat BO. Oczywiście postaraliśmy się, aby o budżecie obywatelskim informowały też plakaty, które rozwiesiliśmy w mieście i sołectwach. Zadbaliśmy, aby systematycznie informacje o BO pojawiały się w lokalnej prasie. I właśnie tymi sprawdzonymi kanałami informowaliśmy o budżecie obywatelskim w Tucholi, bo już wcześniej wiedzieliśmy, że z tego typu kanałów najchętniej korzystają mieszkańcy (urzędnik zajmujący się sprawami BO, Tuchola).

Myślę, że należałoby te działania informacyjne i promocyjne poprawić. Są zamieszczane, co prawda, informacje na temat BO na stronie internetowej Urzędu i na Facebooku – bo ja na przykład o wstrzymaniu ubiegłorocznej edycji BO dowiedziałam się z Facebooka – ale jednak duża część mieszkańców jest jeszcze niedoinformowana. Obecnie mało kto kupuje „Tygodnik Tucholski”, no bo jest on jednak dosyć drogi. Więc pozostają te plakaty, że ludzie mogą iść i zagłosować na projekty... Uważam, że powinno być ich więcej,

że powinny być bardziej dostępne w różnych częściach miasta i po sołectwach. Na razie ta promocja BO jest na takim przeciętnym poziomie. Właśnie autorzy projektów gromadzą wokół siebie zwolenników, którzy próbują dotrzeć z tym danym projektem do szerszej grupy mieszkańców. I wydaje mi się, że miasto powinno próbować doinformować ogół mieszkańców miasta i gminy Tuchola o tym budżecie obywatelskim... Wydaje mi się, że bardzo dużo naszych mieszkańców nie ma żadnej wiedzy na temat budżetu. Trochę brakuje tych informacji, bo my na przykład napisaliśmy i złożyliśmy projekt do tegorocznej edycji i nie ma żadnej informacji, co się obecnie dzieje... No, wiadomo, obecnie Urząd pracuje zdalnie, bo są takie czasy, a nie inne. [...] Wydaje mi się, że powinno być więcej plakatów, powinno się je przede wszystkim wieszać w większych sklepach, marketach. Oczywiście dla pewnej grupy osób najbardziej skuteczny jest internet, aczkolwiek też nie wszyscy posługujący się internetem wchodzi na strony Urzędu (autor odrzuconego projektu, Tuchola).

Z deklaracji przedstawicieli władz lokalnych wynika, że w Tucholi w związku z BO prowadzone są konsultacje społeczne. Inicjuje się spotkania w szkołach oraz ze słuchaczami uniwersytetu trzeciego wieku, są także organizowane punkty konsultacyjne. Na internetowych stronach UM Tuchola są dostępne składane w ramach BO projekty. Dodatkowo sami autorzy projektów z własnej inicjatywy organizują spotkania, w których wprawdzie pomagają przedstawiciele miasta, jednak ich aktywność bywa oceniana jako stosunkowo mało widoczna. Zwrócili na to uwagę autorzy projektów – zwycięskiego oraz odrzuconego – deklarując, że nie uczestniczyli w prowadzonych przez miasto konsultacjach i nie docierały do nich informacje o nich. Najpewniej przyczyną takiego stanu rzeczy jest wadliwy przepływ informacji, w wyniku czego urzędnicy prowadzą konsultacje, o których nie wiedzą projektodawcy.

Tak, te konsultacje społeczne się odbywały... Bardzo mocno zaangażował się w te konsultacje pan Paweł Cieślewicz – przewodniczący Zespołu ds. Budżetu Obywatelskiego. On organizował tego typu spotkania w szkołach podstawowych i średnich. Wiem też, że tego typu spotkania organizował na uniwersytecie trzeciego wieku i wiem,

że to bardzo fajnie przebiegało (przedstawiciel władzy wykonawczej, Tuchola).

Tak, były organizowane takie konsultacje społeczne... To się odbywało w ten sposób, że ktoś przychodził na spotkanie, zadawał pytania i tak dalej. Ponadto te konsultacje polegały na tym, że członkowie Zespołu odbywali dyżury... I te dyżury cieszyły się nawet sporym powodzeniem. Ja je bardzo dobrze wspominam, bo one bardzo dobrze pełniły swoją rolę, bo przychodzili wnioskodawcy, przychodzili zwykli mieszkańcy... Teraz z tych konsultacji bezpośrednich zrezygnowaliśmy z uwagi na pandemię... Oczywiście te konsultacje odbywają się obecnie telefonicznie... Zawsze jestem do dyspozycji, jeżeli ktoś zadzwoni, to zawsze udzielam wyjaśnień, a jeśli nie mogę w danej chwili rozmawiać, to po prostu oddzwaniam (przedstawiciel władzy wykonawczej, Tuchola).

Tak, odbywały się takie spotkania konsultacyjne w trakcie pierwszej edycji budżetu obywatelskiego. Te konsultacje były prowadzone przez pana Pawła Ciesławicza – to były otwarte spotkania z mieszkańcami, a także te konsultacje były organizowane w szkołach i na uniwersytecie trzeciego wieku. Ponadto na naszej stronie – Urzędu Miasta oraz na Facebooku urzędowym przedstawialiśmy poszczególne projekty, w ten sposób je promując. Wiem, że niektórzy wnioskodawcy organizowali swoje własne spotkania z mieszkańcami, aby zaprezentować swoje pomysły i zachęcić do zagłosowania właśnie na te swoje projekty. Nasz Urząd wspomagał tego typu działania... W tym roku ze względu na pandemię na razie tego typu działania konsultacyjne są bardzo mocno ograniczone. Absolutnie nie organizujemy obecnie żadnych spotkań z mieszkańcami, po prostu nie mamy ku temu żadnych możliwości z uwagi na bezpieczeństwo mieszkańców. Natomiast w trakcie pierwszej edycji budżetu te spotkania konsultacyjne się odbywały... I wiem, że te spotkania cieszyły się zainteresowaniem, bo na nich można się było czegoś więcej dowiedzieć na temat BO (urzędnik zajmujący się sprawami BO, Tuchola).

Tak się zastanawiam... Możliwe, że takie konsultacje miały miejsce, natomiast ja w nich nie uczestniczyłem, bo po prostu nie było takiej potrzeby... I chyba nawet nie słyszałem o tego typu konsultacjach. Natomiast czy takie spotkania się rzeczywiście odbywały, to nie potrafię odpowiedzieć – ja mogę odpowiedzieć tylko, co ja sam wiem (autor zwycięskiego projektu, Tuchola).

Ja nie brałam udziału w tego typu konsultacjach. Po prostu nie mam wiedzy, czy takie konsultacje się u nas odbywały (autorka odrzuconego projektu, Tuchola).

## 5.14. Podsumowanie

Budżety obywatelskie w poddanych analizie miastach, zarówno te dobrowolne – organizowane w samorządach niemających statusu miast na prawach powiatu, jak i obligatoryjne – przeznaczone w regulacji ustawowej z 2018 r. dla miast na prawach powiatu, funkcjonują stosunkowo spójnie. I choć nie wszędzie udaje się to w równym stopniu, to jednak w każdym w bliżej badanych samorządów stawały się one przedmiotem lokalnego zainteresowania. W przypadku niektórych miast prowadziło to do ich wspólnotowego doskonalenia, w innych samorządach budżetowanie partycypacyjne stanowiło nie lada wyzwanie finansowe, komunikacyjne i organizacyjne, a w niektórych bywało problematyczne, ale zarazem niemożliwe do pominięcia, zwłaszcza w okresach przedwyborczych. Niezależnie od lokalnych uwarunkowań budżetowanie obywatelskie się rozwija i przede wszystkim stanowi cenną platformę edukacji obywatelskiej – zarówno dla mieszkańców, jak i dla władz. Jest ono także sporym wyzwaniem komunikacyjnym, które unacznia kondycję lokalnych wcieleń społeczeństwa obywatelskiego, jakość miejscowych elit oraz charakter powiązań opłatających lokalne areny polityczne i pola interakcji. Stanowi także praktyczną szkołę trybów argumentacji w lokalnych dyskursach publicznych.

Jak wspomniano na początku rozdziału 5, nie wszystkie wątki zawarte we wcześniejszych częściach książki udało się w tym rozdziale *explicite* wyeksponować w autorskiej narracji. Jednak szereg z nich pojawia się w przywołanych wypowiedziach, z których wiele można wywnioskować z samodzielnej lektury.



Ich dodatkowe analityczne omawianie niekoniecznie mogłoby tu pomóc, a niemal z pewnością uczyniłoby ten rozdział niezwykle długim i niekoniecznie czytelnym. Dlatego też na zakończenie wskazane zostaną jedynie główne konstatacje, o których rozwinięcie będzie jednak nietrudno, gdy tylko czytelnik zechce je odnieść do treści całej książki.

Podsumowując przywołane i omówione przypadki funkcjonowania budżetu obywatelskiego w uwzględnionych w badaniach miastach, należy stwierdzić, że:

- czynnikiem, który niejednokrotnie decydował o wprowadzaniu budżetowania partycypacyjnego, była chęć zaktywizowania wspólnoty, nawiązanie prawdziwszego dialogu obywatelskiego, dającego wyraźniejszą nadzieję na postęp w realnym praktykowaniu lokalnej partycypacji, co z czasem i w sprzyjających okolicznościach mogłoby torować drogę dla pełnej deliberacji;
- w inicjowaniu i praktykowaniu budżetowania partycypacyjnego ważną rolę odgrywali i odgrywają nadal lokalni aktywiści społeczni, ale także miejscowi liderzy polityczni oraz aktywiści administracyjni – prezydenci, burmistrzowie, radni, urzędnicy, którzy mieli i mają na tyle chęci, sił, a czasem także odwagi, aby w nie zawsze sprzyjających okolicznościach starać się implementować praktyki niekoniecznie tak popularne, jak mogłoby się wydawać;
- przez lata niektóre miasta wypracowały własne, oryginalne formuły budżetowania, które na tyle już wrosły w lokalny pejzaż relacji społecznych i politycznych, że współcześnie w wielu miastach równolegle prowadzone są dwa budżety – tj. miejscowe budżety partycypacyjne (które w części JST praktykowano wolontaryjnie do momentu pojawienia się regulacji ustawowej) oraz BO realizowane od wejścia w życie przepisów z 2018 r., tj. zgodnie z zapisami ustawy, która tej formie partycypacyjnych konsultacji nadała nazwę „budżetu obywatelskiego” i nakazała jego realizację w miastach na prawach powiatu, pozostawiając wolną rękę innym jednostkom samorządowym. Samorzady miast niebędących na prawach powiatu siłą rzeczy muszą się odnosić i odnoszą się do zapisów ustawy, choć wprowadzają także własne modyfikacje;
- w ramach budżetowania podejmuje się zróżnicowane, mniej lub bardziej skuteczne próby aktywizacji mieszkańców. Mają też miejsce różne formy społecznej partycypacji i dialogu, który niekiedy zaczyna nawet przejawiać

znamiona charakterystyczne dla deliberacji (np. fora praktyków partycypacji, warsztaty diagnostyczne, warsztaty projektowe, planowanie, monitoring i ewaluacja BO);

- analiza materiału badawczego wskazuje, iż proces komunikacji pomiędzy władzą samorządową a mieszkańcami ma najczęściej charakter instytucjonalny. Za ilość oraz jakość interakcji z mieszkańcami odpowiadają głównie urzędnicy oraz ewentualnie wspierający ich lokalni animatorzy. Z niedostatków takiej sytuacji, która może hamować aktywizację i oddolną partycypację mieszkańców, zdawali sobie sprawę przynajmniej niektórzy spośród badanych respondentów. W ich wypowiedziach pobrzmiewały m.in. wątki nawiązujące do edukacji obywatelskiej, będącej jedną z najważniejszych funkcji budżetowania partycypacyjnego;
- na lokalnych arenach politycznych – w ich polach interakcji związanych z budżetowaniem partycypacyjnym wyraźniej pojawiały się zwykle cztery tryby politycznej argumentacji: autorytatywny, intuicyjny, eksplanacyjny oraz pragmatyczny, bez którego stosowania – jak argumentowano w rozdziale 3 – próżno oczekiwać szerszej i skutecznej aktywizacji mieszkańców oraz mobilizacji działań wspólnotowych;
- w kilku przypadkach napotkaliśmy lokalnych działaczy, przedstawicieli władzy wykonawczej czy władzy uchwałodawczej, którzy mieli wręcz niezachwiane przekonanie o tym, iż w ich miastach BO sprawdzi się jako forma społecznej partycypacji. To przekonanie mobilizowało ich do działań na rzecz wprowadzania aktywizacyjnych zamiarów w partycypacyjne czyny. Część z nich dysponowała zarazem pewną charyzmą, która rezonowała w ich bliższym oraz dalszym otoczeniu i mobilizowała część mieszkańców do działań inspirowanych sugestiami, zachętami, oczekiwaniami bardziej wpływowych (w dobrym znaczeniu tego słowa) polityków samorządowych, lokalnych funkcjonariuszy publicznych i/lub społecznych aktywistów;
- w żadnym z bliżej badanych dwunastu przypadków miast budżetowanie partycypacyjne nie było, rzecz jasna, doskonałe i praktycznie każda edycja budżetu zawierała zmiany dyktowane mniej lub bardziej uzasadnionymi i trafnymi zamiarami udoskonalania tego procesu;
- władze lokalne coraz częściej przekonują się do tej formy partycypacji, choć nie zawsze i nie wyłącznie czynią to dla samej istoty sprawy, jaką jest szersza, głębsza oraz bardziej realna demokratyzacja lokalnego życia

polityczno-publicznego. Co najmniej równie często działaniami władarzy powodują pewne pobudki egoistyczne. Nierzadko bywają oni kierowani troską o poparcie elektoratu – co zarazem nie tylko nie jest naganne (jeśli nie przekracza pewnej skali oraz tzw. dobrego smaku), ale wręcz jest naturalne, pod tym wszakże warunkiem, że przy takiej egoistycznej orientacji politycznej zachowuje się świadomość, iż budżetowania partycypacyjnego nie warunkuje jedynie (skądinąd bardzo ważna) miejscowa sprawność polityczna (*politics*) czy finansowa, materialna oraz administracyjno-organizacyjna (*policy*), ale pierwszorzędna jest żywa, witalna i możliwie dynamiczna aktywność mieszkańców;

- w zdrowy, bo naturalny i odruchowy sposób do istoty procesu budżetowania partycypacyjnego nawiązują aktywni obywatele. Było to widoczne w wielu wypowiedziach autorów zgłaszanych projektów, a jako *clou* można, kończąc ten rozdział, przywołać jeszcze wypowiedź jednego z aktywnych mieszkańców:

[...] Budżet to fantastyczne narzędzie, za pomocą którego mieszkańcy mogą bezpośrednio wpływać na to, jak w ogóle kształtowane są poszczególne części ich miasta i pośrednio całe miasto. I dla mnie jest to kluczowy element budżetu partycypacyjnego, że to sami mieszkańcy decydują o tym, co będzie się działo w ich najbliższym otoczeniu. Dla mnie to jest niesamowicie ważne (autor zwycięskiego projektu, Dąbrowa Górnicza).

\*

Rekapitulując, w nawiązaniu do celu, który określono na początku tego rozdziału, a także w relacji do analitycznej orientacji całego tego opracowania, jak i też wcześniejszych opracowań zespołu, należy wskazać, że w rozpatrywanych przypadkach w stopniu zadowalająco umiarkowanym zaznaczyło się istnienie takich lokalnych kontekstów praktycznych, które są adekwatne dla prodeliberacyjnej partycypacji w budżetowaniu. Niewiele ryzykując, można stwierdzić, że są one już stosunkowo trwałe, co zarazem nie oznacza, że same nie są obciążone ryzykiem. Przeciwnie – niezmiennie istotne zagrożenie, że praktyki te mogą

ulegać deformacjom, tkwi w tym, w jaki sposób na ogół funkcjonują lokalne areny polityczne, pola interakcji, gry interesów oraz jaki jest wachlarz form komunikacyjnych interakcji w lokalnych dyskursach polityczno-publicznych, ożywianych (bądź paraliżowanych) nie tylko tym, *kto z kim rozmawia*, ale także tym, *jak się ze sobą rozmawia* – od święta i na co dzień, zarówno w wymiarze jednostkowym czy potocznym, jak i grupowym oraz oficjalnym.



## Zamiast zakończenia i tytułem zachęty<sup>1</sup> (Jacek Sroka)

Ludzką rzeczą jest, że chce się mieć to, czego się potrzebuje, i ludzką rzeczą jest pragnąć czegoś, czego się nie potrzebuje, ale co jest upragnione. Natomiast rzeczą chorobliwą jest pragnąć równie mocno tego, co potrzebne, i tego, co upragnione, i cierpieć dlatego, że się nie jest doskonałym, tak samo, jakby się cierpiało z głodu. [...] W nędznej sferze polityki, podobnie jak w innych zakamarkach duszy – taka sama choroba<sup>2</sup>.

Co najmniej od opublikowania wpływowych ustaleń Abrahama H. Maslowa<sup>3</sup> wiemy, że to, czego potrzebujemy, i co w tzw. pierwszej kolejności powinniśmy starać się sobie zabezpieczyć, wiąże się z naszymi żywotnymi interesami, które wynikają z gradacyjnie ułożonych potrzeb oraz korzyści płynących z ich zaspokajania.

Z kolei to, czego pragniemy, nader często przekracza ten plan, ponieważ wyrasta z wymykających się gradacjom tęsknot, które sformatowane są inaczej

---

<sup>1</sup> W tekście wykorzystano niektóre, nieco zmodyfikowane argumenty pochodzące z artykułu: J. Sroka, *Tonal and Atonal Registers of the Patchwork Capitalism Model in Central and Eastern Europe*. Artykuł ten został zgłoszony do czasopisma „Warsaw Forum of Economic Sociology” i w czasie przygotowywania niniejszego zakończenia oczekiwał na publikację. Wskazany artykuł powstał w dyskusji z zajmującą koncepcją patchworkowego kapitalizmu, którego cechy widoczne są w Polsce i innych krajach posttransformacyjnych naszego regionu. Por. J. Gardawski, R. Rapacki, *Patchwork Capitalism in Central and Eastern Europe – a New Conceptualization*, „Warsaw Forum of Economic Sociology” 2021, nr 24.

<sup>2</sup> F. Pessoa, *Księga niepokoju*, tłum. M. Lipszyc, Czuły Barbarzyńca Press, Warszawa 2013.

<sup>3</sup> Zob. np.: A.H. Maslow, *A Theory of Human Motivation*, „Psychological Review” 1943, t. 50, nr 4, s. 370–396; A.H. Maslow, *Motywacja i osobowość*, tłum. J. Radzicki, PWN, Warszawa 2006.

niż korzyści – są to nasze tęsknoty duszy (lub – jak kto woli – serca<sup>4</sup>). Przy czym zarówno konkretne potrzeby *ciała*, jak i nawet najbardziej fantasmagoryczne pragnienia *duszy* mogą stanowić równie silne składniki motywacji, i to w nieskończonych wariantach ich kombinacji – zarówno w tych obiecujących, jak i w tych złowrogich.

Sama dusza, choć w swej zasadniczej kondycji mimo wszystko zdaje się jednak być właściwa wszystkim ludziom (choć część z nas twierdzi, że duszy nie mamy albo że dusza nie istnieje<sup>5</sup>), to w swych konkretnych, jednostkowych

<sup>4</sup> Przy założeniu, że na tzw. poruszenia serca nie składają się wyłącznie emocje, ale również poruszenia mniej możliwe do wyrażenia w słowach. Otwartość serca implikuje otwartość umysłu, ale zarazem tylko do umysłu sprowadzić się nie daje i stąd też pochodzi językowa niewyraźność przynajmniej niektórych poruszeń serca.

<sup>5</sup> Jakkolwiek niejasnym jawiłoby się nam to, co w przypadku duszy jest ostateczne (np. czy ostatecznie w ogóle istnieje dusza i czy jest nieśmiertelna, a jeśli tak, to w jakim sensie oraz jak dusza ma się do ciała, w tym do mózgu etc.), nie wydaje się rozsądne popadanie w skrajności. Jedną z tych skrajności ustanawiają teokracje oraz ortodoksyjne duchowych systemów kulturowych, które posługują się indukcją wywyższającą duszę i sytuującą ją w samym centrum metafizycznego absolutu lub w jego pobliżu, a ciało spychającą zdecydowanie niżej w hierarchii porządku istnienia, w sferę profanum albo wprost na dno piekła. Skrajność drugą stanowią natomiast niektóre nurty liberalne i lewicowe (w tym także ideologicznie zorientowane prądy naukowe) hołdujące naturalizmowi redukcjonistycznemu, którego „redukcja metodologiczna prowadzi z kolei [J.S.] do redukcji metafizycznej i [...] przy takim rozwiązaniu problemu umysł–ciało, *nie tylko teza o duszy, ale także* [J.S.] teza o realnym istnieniu umysłu okazuje się *ewentualnie i jedynie* [J.S.] teoretyczną deklaracją. Powstaje więc pytanie, czy zastosowana redukcja nie prowadzi faktycznie do eliminacji umysłu?”. Cyt. za: T. Barankiewicz, *Biologiczny naturalizm w filozofii umysłu Johna R. Searle'a*, [w:] W. Dziarnowska, A. Klawiter (red.), *Mózg i jego umysły*, Zysk i S-ka, Poznań 2006, s. 167. Z zasygnalizowanych powodów także w przypadku pytań zasadniczych, w tym pytania o duszę, zarówno w tej książce, jak i w naszych wcześniejszych wspólnych opracowaniach (polegając na wolności oceny, wolności wyboru oraz wolności dyskusji – tak czytelników, jak i autorów), unikamy podawania jednoznacznych drogowskazów wskazujących na wybór jednej z opcji alternatywnych. Staramy się przy tym przestrzegać przed ekstremizmami i zachęcamy do otwartej, cierplivej komunikacji, z wzajemnym poszanowaniem partnerów i interlokutorów oraz ze świadomością tego, że niektóre (a w praktyce dosyć liczne) dyskusje nigdy nie dobiegną do końca, bo i nie mogą mieć jednoznacznej puenty. Za to problemy, idee czy przecucia, których one dotyczą, wiecznie stawiane są w centrum rozmaitych dyskusji i sporów. Z tych praktycznych powodów piszemy tu o duszy – ponieważ wszystkie te powody ostatecznie składają się także na fakt, że postulowanych, prodeliberyacyjnych zmian nie da się skutecznie przeprowadzać w sposób bezduszny. Przekonują też o tym liczne przykłady nieudanych reform – z całego politycznego spektrum, których

i zbiorowych inkarnacjach bywa bardzo odmienna – zarówno w swej urodzie, jak i w swych tęsknotach oraz upodobaniach.

Wspomniana tutaj „uroda duszy” jest jedynie metaforą, odnoszącą się do kulturowych uwarunkowań tożsamości politycznej, która w tym miejscu będzie przydatna do umownego rozgraniczenia: (i) tych aktorów, których identyfikacje związane z położeniem systemowym oraz kontekstem kulturowo-politycznym ułatwiają (zarówno im samym, jak i innym aktorom) niekłamana partycypację, dialog oraz współdecydowanie – od (ii) tych aktorów, którzy – choćby nawet deklaratywnie jawili się niemal partycypacyjnymi pięknoduchami, to w konkretnych polach interakcji bynajmniej nimi w praktyce nie są i zwykle też z tego powodu sami nie cierpią, a gdy ewentualnie „cierpią”, to w zasadzie jedynie wtedy, gdy zagrożony staje się ich oficjalny wizerunek, tj. ich *de facto* zwodniczy awatar obywatela, polityka czy lidera – partycypacjonisty.

Tęsknoty duszy bywają więc różne, ale nas interesują, mówiąc najkrócej, demokratyczne tęsknoty duszy. Dlatego też w trakcie badań zwracaliśmy uwagę na skłonności patronacko-klientelistyczne, asymetryczne oraz w różnym zakresie autorytarne. One zawsze występują jako domieszki, ponieważ szlachetny, tj. czysty kruszec demokratycznych tęsknot duszy w praktyce nie istnieje.

Nieco tylko meandrując, zmierza się tu do wieńczącej nasz model konkluzji, że partycypacyjne i prodeliberacyjne zmiany są możliwe wtedy, gdy możliwe staje się ich kształtowanie w konkretnych, tj. bezpośrednich i lokalnych relacjach międzyludzkich i praktykach publicznych, które – gdy są niekłamane – wymagają wkładu od wszystkich uczestników. A gdy ten wkład staje się możliwy i utrzymuje się on na zadowalającym poziomie, wówczas można mieć nadzieje na prawdziwą zmianę; zmianę kreującą nie tylko formalne fasady instytucji partycypacyjnych, ale przede wszystkim wypełniającą proceduralne formy społeczną treścią, w której jedną z zasad porządkujących staje się swoista **polityczna ekonomia indywidualnych oraz grupowych wkładów we wspólny dobrostan przynoszący korzyści jednostkom, wspólnotom lokalnym, wspólnocie krajowej, europejskiej, a w ostatecznym rozrachunku – kto wie, mogącą nawet przynieść korzyść wspólnocie ludzkiej** (jakkolwiek by ten ostatni postulat aktualnie nie zakrawał na fantazmat). Wobec stanu

---

bezduszość sprawiła, że zamiast upodmiotowić obywateli – co zwykle zakładano w ich założeniach, przyczyniały się do ich uprzedmiotowienia.



współczesności, zarówno polskiej, lokalnej, jak i europejskiej oraz globalnej – rozumiana w ten sposób i budowana od konkretnych lokalnych podstaw ekonomia wkładu stanowić może szansę i zdaje się budzić większe nadzieje aniżeli te projekty odnowy, reorientacji, przebudowy czy rewolucji, których cechą wspólną jest radykalizm. **W proponowanej tu wersji polityczna ekonomia wkładu nie jest radykalna, jest natomiast wernakularna (zob. dalej), tzn. jej istotą jest codzienna zwyczajność, ale zwyczajność zorientowana (na tyle, na ile to możliwe) na relacje symetryczne, których materializację, a zarazem symbol stanowi dar; dar ofiarowany wspólnocie lub po prostu dar bezinteresownie ofiarowany drugiemu człowiekowi.** Wysiłki na rzecz ustanowienia wiążących wzorów zachowania sprzyjających symetrycznemu obdarowywaniu się i (symetrycznemu) pomaganiu sobie – w wymiarach jednostkowym, grupowym czy sieciowym – wydają się możliwe, a zarazem są bardziej realne i zdecydowanie mniej ryzykowne niż projekty wprost radykalne albo projekty radykalne nie wprost – tj. radykalne w głębszej istocie swej treści, nierzadko skrywanej pod pozornie nieradykalną formą<sup>6</sup>. Postulowana ekonomia wkładu wprawdzie nie przewycięża współczesnych turboinstytucji rynkowych czy asymetrycznych relacji wymiany pomiędzy patronami a klientami, które nakazują postępować np. w sposób niezgodny m.in. z deklarowaną ochroną środowiska, prawami człowieka czy interesami społecznymi, a nawet postępować niezgodnie z własnymi interesami jednostkowymi oraz nie mniej przecież ważnymi tęsknotami duszy. Wobec naruszeń, jakich dopuszcza się współczesna ideologia rynkowa i jej ekonomia polityczna, ekonomia wkładu wytyczałaby jednak, jak się wydaje, stosunkowo najbardziej w praktyce prawdopodobną drogę do potrzebnych zmian.

Zarazem w czasach nam współczesnych, w tzw. ponowoczesności, pomysły, działania, narzędzia „lubią się” multiplikować, a jednocześnie „lubi” przy tym wzrastać potencjał polaryzacji. Napięcia na tym tle są wyraźniejsze w społeczeństwach, które nie zdołały nieco lepiej ogarnąć tych nomadyzujących multiplikacji wtedy, gdy były one jeszcze w klasowych powijakach. Z uwarunkowań

---

<sup>6</sup> Przy czym mamy tu na myśli zarówno radykalizm kojarzony z agonistyczną, anarchistyczną czy lewicowo-populistyczną teorią polityki, jak i radykalne podejście do systemu deliberycyjnego, dążącego do całkowitego spłaszczenia relacji władzy i oparcia polityki jedynie na racjonalnie wypracowanym konsensusie.

klasowo zorientowanego, korporatystycznego dialogu społecznego wyrastały dzisiejsze proaktywne formy partycypacji. Działają one lepiej tam, gdzie udało się praktykom współdecydowania na tyle „dotrzeć do ludu”, że stały się dlań codziennością w mikroświatach rodzin, kręgów towarzyskich, firm, społeczności, minipublik itd.

Co jednak, gdy się tak nie stało, tzn. gdy nie ma nazbyt wielu (udanych) partycypacyjnych doświadczeń – czy wówczas nie ma już szansy na redukcję komunikacyjnej entropii? Rezultaty badań budżetów obywatelskich, jak też wnioski z wcześniejszych analiz partycypacji, dialogu i współdecydowania przekonują, że szansa zdecydowanie jest, choć już inaczej podana – tj. inaczej, niż miało to miejsce w epoce fordyzmu, gdy powstawał i krzepnął korporatyzm. Współcześnie fordyzm odchodzi w przeszłość, sam zaś korporatyzm ulega dekompozycji, a jego przyszłość się waży<sup>7</sup>. Szansa natomiast, choć – jak wspomniano – niełatwo podana, tkwi teraz przede wszystkim w tym fragmencie politycznej mocy sprawczej (*political power*), która ma wiele wspólnego z szerzej rozumianą politycznością, uwzględniającą wzajemne relacje hierarchii, sieci i rynków, w tym także (a właściwie przede wszystkim) z politycznością włączającą relacje zachodzące na poziomie mikro – tj. relacje tzw. zwykłych ludzi, uwikłanych w lokalne konteksty sieci, hierarchii oraz rynków. Moc sprawcza, choć zwykle kojarzona z jakimś ramieniem wykonawczym (np. z administracją publiczną), ostatecznie zakorzeniona jest w polityczności stosunków międzyludzkich, które są uwikłane w sposób praktyczny: w zwykłej codzienności, w potocznych rozgrywkach o korzyści i redukcję strat czy w komunikacyjnych minipublikach na bieżąco wyrastających (i znikających) w pracy, w szkole, w bliższych i dalszych kręgach towarzyskich, ale i bardziej *ad hoc* – w mediach społecznościowych, u przysłowiowego magła, w przysłowiowej kuchni, czy wręcz *in the middle of the street*, jak sugestywnie podpowiada Jane Mansbridge<sup>8</sup>. Na poziomie mikro istnieją także bardziej potencjalne<sup>9</sup> oraz

<sup>7</sup> Zob. np.: J. Sroka, *Dekompozycja stosunków przemysłowych...*, dz. cyt.

<sup>8</sup> J. Mansbridge, *Everyday Talk in the Deliberative System*, [w:] *Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement*, S. Macedo (red.), Oxford University Press, Oxford 1999.

<sup>9</sup> Gdy poziom uogólnionego zaufania jest niższy, a doświadczenia w przełamywaniu rozmaitych barier są mniejsze.

bardziej realne<sup>10</sup> sposoby przewyższania relacji zakrawających na zapętlone, atonalne gry interesów.

Wypada więc starać się na nowo wynaleźć partycypacyjną codzienność, z jej nową, płynną, nierzadko prekaryjną i wernakularną<sup>11</sup> (a przy tym odczuwaną w sposób niekiedy boleśnie bezpośredni) „normalnością”. A jeśli szczęśliwie uda się już wskazać na świeże tropy nowych ścieżek partycypacyjnych, wówczas tę nową, partycypacyjną codzienność pozostaje próbować praktykować w nadziei, że atonalne interakcje zaczną wyłaniać z siebie bardziej tonalne rejestry, a z czasem może nawet dadzą początek nowej generalizacji. Wspomniana nadzieja nie wyda się płonna, gdy tylko za dobrą monetę weźmie się rzetelne i wieloaspektowe inwestowanie w partycypacyjne formy lokalności, np. te znajdujące pretekst w popularności nowych rozwiązań (jak w przypadku paneli i porad obywatelskich) albo pobudzane formalnie (jak budżety obywatelskie<sup>12</sup>).

Niezależnie od regularnie pobrzmiwających (także w nauce) utyskiwań, pocieszające jest już samo to, że nowe rodzaje partycypacyjnych praktyk tak czy inaczej znajdują oparcie w konkretnych, miejscowych kulturach polskiej, lokalnej codzienności. Zatem nasz punkt odniesienia jednak się przesuwa i uwzględnia coraz więcej kinetycznych oraz potencjalnych sposobów partycypacji i deliberowania w różnych sytuacjach. Na razie jednak jeszcze:

[...] nie znamy dobrze typów operacji, jakie pojawiają się w zwykłych praktykach, ich rejestrów i połączeń, ponieważ nasze narzędzia analizy, modelowania i formalizacji zostały utworzone na inne potrzeby i do innych celów. Istota pracy analitycznej, którą należałoby

<sup>10</sup> Gdy zaufanie zwyżkuje, a w żywej pamięci przechowuje się wspomnienia proaktywnej kooperacji.

<sup>11</sup> „Kultura wernakularna [...] stanowi próbę poradzenia sobie prostymi środkami w skomplikowanym świecie. Sama nie leży jednak ani po stronie prostoty, ani po stronie złożoności, lecz wyłania się na granicy pomiędzy tymi dwoma obszarami”. M. Napiórkowski, P. Dobrosielski P., *Wstęp. Jak skutecznie upraszczać świat?*, [w:] *Pamięć, wyobraźnia, praktyki oporu. Współczesna polska kultura wernakularna w perspektywie porównawczej*, red. P. Dobrosielski, M. Napiórkowski, Scholar, Warszawa 2021, s. 7.

<sup>12</sup> Zob.: Ustawa z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz.U. 2018 poz. 130, 1349.

jeszcze wykonać, powinna dotyczyć subtelnej kombinatoryki, typów operacji i rejestrów, które eksponuje i które uruchamia umiejętność radzenia sobie tu i teraz, będąca pojedynczym aktem związanym z konkretną sytuacją, okolicznościami, poszczególnymi aktorami. W tym znaczeniu zwyczajna kultura jest przede wszystkim praktyczną nauką o niepowtarzalności, która wywraca na drugą stronę nasze myślowe nawyki. [...] Na swój własny pokorny i uparty sposób zwyczajna kultura podważa arsenał naszych procedur naukowych i naszych kategorii epistemologicznych, ponieważ nie przestaje łączyć wiedzy z niepowtarzalnością, odnosząc je obie do konkretnej, uszczegółowionej sytuacji, aby dokonywać wyboru swych własnych narzędzi myślenia i technik użycia stosownie do [...] *praktycznych* [J.S.] kryteriów<sup>13</sup>.

W tym wernakularnym poszukiwaniu nowych dróg rozwoju partycypacji liczy się możliwie zręczne, a jednocześnie wzajemne oraz dobrowolne profilowanie postaw jednostkowych, grupowych i wspólnotowych. Najogólniej chodzi o takie ich profilowanie, abyśmy: z jednej strony nie zapalali się nieprzejednaną, tj. bezalternatywną i bezdyskusyjną chęcią do wdrażania jakichś idei, reform czy planów, a z drugiej strony, aby nie było nam wszystko jedno. Gdy bowiem pałamy nieprzejednaną gotowością i chęcią, stajemy się ślepych wykonawcami, ślepych narzędziami – idei, reformy, planu, a ostatecznie stajemy się narzędziami w rękach systemu władzy i samych rządzących. Z kolei gdy jest nam wszystko jedno, stajemy się biernymi odbiorcami – wtedy także sami ułatwiamy własne uprzedmiotowienie, za sprawą którego jesteśmy już nawet nie odbiorcami, ale wręcz *odbiornikami* rezultatów procesów i działań systemu politycznego i jego ekonomii politycznej, nie zaś jego rzeczywistymi uczestnikami – i to niezależnie od tego, jaki ten system polityczny jest – autorytarny czy demokratyczny. Jednocześnie, jak staraliśmy się wielokrotnie argumentować, zdecydowanie nie jest dobrym rozwiązaniem przymuszanie obywateli do tego, aby nie było im wszystko jedno, np. przymuszanie ich do wypowiedzi, do działań, poparcia etc. – każdy z nas uczestniczy w systemie w praktyce oraz na swój sposób

<sup>13</sup> M. de Certeau, L. Giard, P. Mayol, *Wynaleźć codzienność. 2. Mieszkać, gotować*, tłum. K. Thiel-Jańczuk, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011, s. 236.

i każdy ponosi, albo jest gotów ponieść, inny wkład. Rzecz nie w tym, aby wkłady były „równe”, gdyż to z rozmaitych przyczyn jest zupełnie niemożliwe. Rzecz natomiast w tym, aby były one dyktowane podobnymi orientacjami na praktyczną, otwartą (węższą oraz szerszą) współpracę. Tylko w ten sposób z biernych odbiorców polityki stawać się możemy jej aktywnymi kreatorami.

Powyższe nie jest truizmem, ale w wielu uszach może na truizm zakrawać, gdyż dominujące w kulturach polityczno-administracyjnych sposoby obrazowania rzeczywistości produkują mity, których zadaniem jest apoteoza lub wykluczanie pewnych możliwości. Przy tym rozkład apoteozy i wykluczania, choć w poszczególnych kręgach kulturowych bywa podobny, to jednak jest niepowtarzalny w każdej konkretnej kulturze polityczno-administracyjnej. Stąd też z różną siłą może w konkretnych kulturach działać jeden z ideologicznych mitów współczesności, w myśl którego demokracja partycypacyjna jest wprawdzie potencjalnie dobra, i niewykluczone, że jest nawet możliwa, ale *tak naprawdę* jeśli się już sprawdza, to jedynie w małych wspólnotach<sup>14</sup>.

Mit ten mniej lub bardziej skutecznie przysłania realną możliwość wykreowania lepszych partycypacyjnych (a zarazem systemowo tonalnych) aren, pól interakcji oraz gier – językowych i społecznych, w tym także gier interesów. Ale jeszcze bardziej istotne jest to, że mit ten zaciemnia prosty, a zarazem nieprzewycięzalny (i ostatecznie zwycięski) fakt istnienia w gatunku ludzkim głęboko zakorzonego ducha oporu:

(...) opieramy się i buntujemy, bo czynienie tego jest naszą wielką spuścizną, jest to nasz *ludzki* [J.S.] „konserwatyzm”. [...] *Konserwatyzm ten* [J.S.] wciąż podsuwa nam definicje większości „empirycznych wolności”, którymi ludzie chcieliby się rozkoszować: brak ucisku, pokój, autonomię, życie towarzyskie lub społeczne, bez biednych i bogatych, ekspresję ducha, przyjemności ciała itd. Na tak niemożliwych *do pogodzenia* [J.S.] pragnieniach konstrukcja

<sup>14</sup> O tym, że tak nie jest, a raczej nie musi być, w sposób udokumentowany przekonują wnioski z wielu zajmujących argumentacji, choćby te, które można wywieść z dwóch wpływowych książek: L. Dowbor, *Co to za gra? Nowe podejście do ekonomii*, Książka i Prasa, Warszawa 2017; D. Graeber, D. Wengrow, *Narodziny wszystkiego. Nowa historia ludzkości*, tłum. R. Filipowski, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 2022.

systemu, ideologii lub strategii może okazać się niemożliwa, lecz równie niemożliwym jest obalenie tych niemożliwych pragnień za pomocą ideologii, właśnie ze względu na ich empiryczną i „tacticzną” naturę. *Pragnienia te* [J.S.] mimo wszystko przetrwają, a nawet jeśli z praktycznych powodów zostaną niewidoczne, wciąż nie będą chciały odejść. Kiedy wszystkie idee nas zdradziły, ta „organiczna” maszyna (Społeczeństwo versus Państwo) odrzuca nawet pomysł nazwania się ideą, pozostając lojalną wobec naszej odwiecznej niemożności nazywania, naszej ciszy, naszej nędzy<sup>15</sup>.

Hołdujemy zatem w powyższy sposób rozumianej (postanarchicznej, a jednocześnie przyrodzonej nam w sposób naturalny i w tym sensie stałej, tj. „konserwatywnej”) ludzkiej skłonności do oddolnego działania – również do działania przeciw oraz wbrew. W tym także przeciw i wbrew centralizacji, za to na rzecz bezpośredniej, prodeliberacyjnej partycypacji, w której to zasygnalizowane powyżej *niemożliwe* (a przy tym wieczne oraz na stałe w nas wpisane) *pragnienia* się nie gubią, ale zarazem nie uzurpują sobie praw do kompleksowej realizacji, gdyż ta – w całym komplecie naszych *wzniosłych pragnień* – jest po prostu w praktyce niemożliwa. Zarazem wspomniane przez Beya „empiryczne” wizje wolności – wyrażane nierzadko w nawiązaniu do sprzecznych i wykluczających się konotacji (odnoszących się do wymiarów: duchowego, cielesnego, ekonomicznego, społecznego, politycznego etc.) – stanowią podwaliny systemu *preferowanych interpretacji* oraz *domyślnych znaczeń*. Domyślne znaczenia i preferowane konotacje są (w samych swych rdzeniach, czyli w *implikaturach*) w istocie niezmiennie w różnych kontekstach, w tym także kontekstach systemowo-politycznych. I w związku z tym stale powracają, stale są obecne w pragmatykach naszego myślenia i w naszych pragmatykach argumentacyjnych. Zaznaczają się zarazem ich lokalne warianty, konkretne zestawienia i triangulacje, w których poszczególne znaczenia uzyskują odmienny koloryt, odmienny pragmatyczny wydźwięk. Doniosłość praktykowania oraz badania lokalnych wariantów systemów znaczeń podkreślają także lingwiści

---

<sup>15</sup> Por.: H. Bey, *Obelisk i inne eseje*, tłum. P. Balawander, D. Czywilis, M. Janiszewski, M. Januszkiewicz, A. Kąkol, J. Kowalski, Stowarzyszenie Viral & Miligram, Wrocław 2009, s. 28, 29.

i teoretycy komunikacji<sup>16</sup>, co zdecydowanie przemawia za kontynuacją badań oraz dalszą dyskusją uwzględniającą kolejne kręgi konotacji tychże lokalnych wcieleń preferowanych interpretacji oraz domyślnych znaczeń składających się na swoiste *reżimy argumentacji*.

Zatem, *niemożliwe pragnienia*, choć często ze sobą sprzeczne oraz znaczeniowo nieostre, są zarazem stale i niezmiernie przydatne w argumentacji politycznej, a w szczególności w jej trybie pragmatycznym (zob. rozdz. 3). Zdroworozsądkowość praktycznego trybu argumentacji, gdy jej użycie z pozycji deliberacyjnie nastawionej partycypacji, nie tylko jest w stanie skutecznie demaskować nietrafność tych projektów, wedle których realizacja raju na ziemi jest możliwa, ale jest także w stanie skutecznie podważać obowiązywanie tych projektów, których stronnicy twierdzą z kolei, że na ziemi liczy się nie raj, lecz zysk.

W tej książce, podobnie jak w naszych wcześniejszych monografiach przygotowanych w trzyosobowym składzie, nie proponujemy wyboru pomiędzy alternatywami, w rodzaju: *albo plebiscytowa klęska, albo deliberacyjne zwycięstwo*. Takiego wyboru nie ma, jest to także mit i kolejna bajka – i z tego powodu staramy się trzeźwym okiem spoglądać na rozmaite wcielenia oraz propozycje tzw. alternatywy (kontrkulturowej, ideologicznej, politycznej czy naukowej), która często miewa pomysły radykalne, a przy tym mitologizujące

---

<sup>16</sup> Propozycje lingwistów i teoretyków komunikacji uwzględnialiśmy w naszych analizach jedynie na tyle, na ile pozwoliła nam zasadniczo politologiczna oraz systemowo-polityczna orientacja naszych badań, a także nasza niekompetencja w mniej znanych oraz w nieznanach nam obszarach wiedzy i analiz. Za wspomnianą niekompetencję niezmiernie przepraszamy i nadal, jak najlepiej tylko potrafimy, ogniskujemy naszą uwagę na systemie politycznym, a czynimy to tym chętniej, że – wprost lub pośrednio – sami badacze języka także dostrzegają doniosłość badań zorientowanych na komunikacyjne aspekty systemu politycznego i operujących odmiennymi od lingwistycznych (w naszym przypadku politologicznymi) narzędziami badawczymi. Por. np.: S.C. Levinson, *Pragmatics*, Cambridge University Press, Cambridge 1987, s. 364–369; S.C. Levinson, *Presumptive Meanings: The Theory of Generalized Conversational Implicature*, The MIT Press, Cambridge 2000, s. 15–28; J. Szwabie, *Znaczenia dane, domyślne, wynioskowane. Rozumienie komunikatorów w ujęciu współczesnej pragmatyki języków naturalnych*, [w:] *Mózg i jego umysły*, red. W. Dziarnowska, A. Klawiter, Zysk i S-ka, Poznań 2006, s. 49–72. Pojawiły się już także interesujące politologiczne adaptacje politologiczne, w różnym zakresie korespondujące z teorią komunikacji. Zob. np. A. Hess, *Spoleczni uczestnicy medialnego dyskursu w Polsce. Mediatyzacja i strategie komunikacyjne organizacji pozarządowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2013.

i/lub bajkowe. Nam natomiast (założywszy, że nie nadużywa się tu sądów wygłaszanych w pierwszej osobie liczby mnogiej) chodziło nie o zarysowanie perspektyw jakiegoś „rewolucyjnego zrywu” w akcie wyboru alternatyw, ale o perswazyjne wskazanie, że propartyticipacyjne zmienianie systemu, a dalej nawet „zmienianie świata” jest możliwe, ale w sposób inkrementalny, cząstkowy (byle tylko w miarę konsekwentny i regularny) i z wykorzystaniem prostego mechanizmu samozwrotności zachowań ludzkich, a za tym – samozwrotności systemowej. W tej mikrosystemowej perspektywie upatrujemy największych możliwości stopniowego odmieniania rozmaitych generalnych stanów rzeczy, odnoszących się do asymetrycznych relacji, niesprawiedliwej dystrybucji czy wszechobecnej kontroli, która za sprawą postępu technologicznego nadmierne i szybko wdziera się w naszą sferę publiczną, a czyni to jeszcze szybciej w naszej sferze prywatnej. Jako autorzy trwamy przy niewzruszonej opinii, że realne możliwości wprowadzania pozytywnych zmian może przynieść wzrost prodelibarycyjnej partycypacji – takiej, w której lokalizmy są ważniejsze od projektów generalnych. I to właśnie lokalizmy są w stanie skutecznie zmieniać to, co generalne – ponieważ w sprzyjających warunkach wartości i wzorce nie są jedynie oddolnie odtwarzane, ale są one w praktyce lokalnie przetwarzane oraz wytwarzane – pojawia się wtedy możliwość przełamania, dekonstrukcji oraz rekonstrukcji paradygmatów odpowiadających za stan postrzegania, oceniania, komunikowania czy działania. Tylko w ten sposób można zmieniać systemowe paradygmaty, nie odwołując się do przymusu, gwałtu, terroru oraz nie poszukując wyroczni w ideologii i/lub religii. I fakt ten z niezmienną siłą przemawia też do autorów, którzy starali się przekonać do niego także czytelników, ujmując przy tym rzecz w słowa na tyle trafnie i przystępnie, na ile tylko było ich stać.

Zaproponowany w naszych książkach<sup>17</sup> model został w niniejszym opracowaniu domknięty, ale nie jest on (bo nie może być) skończony. Jest to raczej pomysł na projekt przebudowywany dalej w dyskusji i najlepiej by się stało, gdyby był rozważany, rozwijany, podważany. W rzeczywistości, także naukowej, bywa jednak inaczej niż w zamysłach i choć pragnienie bycia opcją pierwszego wyboru występuje także w środowisku akademickim, to zamysł o ewentualnej

---

<sup>17</sup> Zob.: J. Sroka, B. Pawlica, W. Ufel, *Ewolucja budżetu obywatelskiego...*, dz. cyt.; J. Sroka, B. Pawlica, W. Ufel, *Evolution of the civic budget...*, dz. cyt.; J. Sroka, B. Pawlica, W. Ufel, *Pozorność i abstrahowanie...*, dz. cyt.



dalszej dyskusji wokół modelu nie jest zabarwiony pragnieniem uzyskania czegoś w rodzaju certyfikatu pierwszeństwa pomysłu, a stanowi jedynie wyraz nadziei i oczekiwania na niekłamane ożywienie badań, dyskusji oraz praktycznych wysiłków zmierzających do lepszego, prawdziwszego, bardziej powszechnego oraz *zwyczajnego, wernakularnego* i wręcz odruchowego współdecydowania.

\*

My z pewnością będziemy powracać do modelowych rozważań i empirycznych badań partycypacji i deliberacji – zarówno indywidualnie, jak i w obecnym składzie autorskim – jeśli tylko przyszłość (tak przecież współcześnie w wielu wymiarach niejasna) okaże się po temu łaskawa.

## Bibliografia

- Barankiewicz T., *Biologiczny naturalizm w filozofii umysłu Johna R. Searle'a*, [w:] W. Dziarnowska, A. Klawiter (red.), *Mózg i jego umysły*, Zysk i S-ka, Poznań 2006.
- Baron-Cohen S., *Teoria zła. O empatii i genezie okrucieństwa*, tłum. A. Nowak, Smak Słowa, Sopot 2015.
- Bey H., *Obelisk i inne eseje*, tłum. P. Balawander, D. Czywilis, M. Janiszewski, M. Januszkiewicz, A. Kąkol, J. Kowalski, Stowarzyszenie Viral & Miligram, Wrocław 2009.
- Beyme von K., *Współczesne teorie polityczne*, tłum. J. Łoziński, Scholar, Warszawa 2005.
- Bourdieu P., *Dystynkcja. Społeczna krytyka władzy sądenia*, tłum. P. Biłos, Scholar, Warszawa 2005.
- Certeau M. de, Giard L., Mayol P., *Wynaleźć codzienność. 2. Mieszkać, gotować*, tłum. K. Thiel-Jańczuk, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011.
- Crozier M., Friedberg E., *Człowiek i system. Ograniczenia działania zespołowego*, PWE, Warszawa 1982.
- Dias N., Enriquez S., Julio S. (red.), *Participatory Budgeting World Atlas 2019*, Epopeia and Oficina, Portugal 2019.
- Dowbor L., *Co to za gra? Nowe podejście do ekonomii*, Książka i Prasa, Warszawa 2017.
- Douglas M., *Jak myślą instytucje*, tłum. O. Siara, WN PWN, Warszawa 2001.
- Dudkiewicz M., *Zastosowanie analizy pola semantycznego i analizy gloss dla zaprezentowania sposobu postrzegania świata społecznego*, „Przegląd Socjologii Jakościowej” 2006, t. 2, nr 1.
- Dunn W.N., *Public Policy Analysis. An Introduction*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey 1994.
- Durkheim É., *O podziale pracy społecznej*, tłum. K. Wakar, WN PWN, Warszawa 1999.
- Dziarnowska W., Klawiter A. (red.), *Mózg i jego umysły*, Zysk i S-ka, Poznań 2006.
- Ehrlich S., *Wiążące wzory zachowania. Rzecz o wielości systemów norm*, WN PWN, Warszawa 1995.

- Ertiö T.P., Tuominen P., Rask M., *Turning Ideas into Proposals: A Case for Blended Participation during the Participatory Budgeting Trial in Helsinki*, [w:] *Electronic Participation*, red. P. Panagiotopoulos, Lecture Notes in Computer Science, Springer International Publishing, Cham 2019.
- Fleck L., *O niektórych swoistych cechach myślenia lekarskiego*, „Archiwum Historii i Filozofii Medycyny oraz Nauk Przyrodniczych” 1927, nr 6.
- Fleck L., *Powstanie i rozwój faktu naukowego*, tłum. M. Tuskiewicz, Wydawnictwo Lubelskie, Lublin 1986.
- Foucault M., *Hermeneutyka podmiotu*, tłum. M. Herer, WN PWN, Warszawa 2013.
- Gajda J., *Analiza dyskursu i jej zastosowanie w badaniach politologicznych*, [w:] *Przeszłość – teraźniejszość – przyszłość. Problemy badawcze młodych politologów*, red. D. Miklucka-Wójtowicz, Libron, Kraków 2010.
- Gardawski J., *Wizje gospodarki dobrze urządzonej. Od „Robotników 1986” do polskich i niemieckich młodych prekariuszy 2016–2017*, Scholar, Warszawa 2021.
- Gardawski J., Rapacki R., *Patchwork Capitalism in Central and Eastern Europe – a New Conceptualization*, „Warsaw Forum of Economic Sociology” 2021, nr 24.
- Goddard C., Schalley A.C., *Semantic Analysis*, [w:] *Handbook of Natural Language Processing*, red. N. Indurkha, F.J. Damerau, CRC Press, Boca Raton 2010.
- Graeber D., Wengrow D., *Narodziny wszystkiego. Nowa historia ludzkości*, tłum. R. Filipowski, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 2022.
- Greń Z., *Walencja a kolokacja*, [w:] *Języki słowiańskie dziś: w kręgu kategorii, struktur i procesów*, red. J.L. Banasiak, A. Kiklewicz, J. Mazurkiewicz-Sułkowska, Instytut Sławiastyki PAN, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Warszawa–Łódź 2021.
- Grygień J., *Czy powinniśmy bać się zależności epistemicznej (i jak bardzo?)*, „Filozofia i Nauka” 2021, t. 7, nr 1.
- Grzymała-Kazłowska A., *Socjologicznie zorientowana analiza dyskursu na tle współczesnych badań nad dyskursem*, „Kultura i Społeczeństwo” 2004, t. 48, nr 1.
- Habermas J., *Faktyczność i obowiązywanie. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*, tłum. A. Romaniuk, R. Marszałek, Scholar, Warszawa 2005.
- Habermas J., *Teoria działania komunikacyjnego. Tom I. Racjonalność działania a racjonalność społeczna*, WN PWN, Warszawa 1999.
- Habermas J., *Teoria działania komunikacyjnego. Tom II. Przyczynek do krytyki rozumu funkcjonalnego*, WN PWN, Warszawa 2002.

- Hacking I., *Making Up People*, [w:] *Reconstructing Individualism*, red. T.C. Heller, M. Sosna, D.E. Wellbey, Stanford University Press, Stanford 1986.
- Haidt J., *The Emotional Dog and Its Rational Tail: A Social Intuitionist Approach to Moral Judgment*, „Psychological Review” 2001, t. 4, nr 108.
- Hess A., *Spółeczni uczestnicy medialnego dyskursu w Polsce. Mediatyzacja i strategie komunikacyjne organizacji pozarządowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2013.
- Jessop B., *The Governance of Complexity and the Complexity of Governance, Revisited*, [w:] *Complexity, Science and Society*, red. J. Bogg, R. Geyer, Radcliffe Publishing, Oxford 2007.
- Karolak K., *Potrzeba zmian w budżecie obywatelskim? Ponad 40 proc. funduszy dla szkół*, <https://lodz.tvp.pl/44988565/potrzeba-zmian-w-budziecie-obywatelskim-ponad-40-proc-funduszy-dla-szkol>, dostęp 8.08.2023.
- Kuhn T., *Struktura rewolucji naukowych*, tłum. H. Ostromęcka, Aletheia, Warszawa 2001.
- Lewin K., *Defining the 'Field at a Given Time'*, „Psychological Review” 1943, t. 50, nr 3.
- Lewin K., *Field Theory in Social Science*, Tavistock Publications, London 1952.
- Levinson S.C., *Pragmatics*, Cambridge University Press, Cambridge 1987.
- Levinson S.C., *Presumptive Meanings: The Theory of Generalized Conversational Implicature*, The MIT Press, Cambridge 2000.
- Luhmann N., *Teoria państwa bezpieczeństwa socjalnego*, tłum. G. Skąpska, WN PWN, Warszawa 1994.
- Luther K.R., *Dimensions of Party System Change: The Case of Austria*, „West European Politics” 1989, t. 12, nr 4.
- Majone G., *Dowody, argumenty i perswazja w procesie politycznym*, tłum. D. Sielski, Scholar, Warszawa 2004.
- Mansbridge J., *Everyday Talk in the Deliberative system*, [w:] *Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement*, red. S. Macedo, Oxford University Press, Oxford 1999.
- Mansbridge J., Bohman J., Chambers S., Christiano T., Fung A., Parkinson J., Thompson D.F., Warren M.E., *A Systemic Approach to Deliberative Democracy*, [w:] *Deliberative Systems*, red. J. Parkinson, J. Mansbridge, Cambridge University Press, Cambridge 2012.
- Martela B., Janik L., Mróz K., *Barometr budżetu obywatelskiego. Edycja 2022*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa 2023.
- Maslow A.H., *A Theory of Human Motivation*, „Psychological Review” 1943, t. 50, nr 4.
- Maslow A.H., *Motywacja i osobowość*, tłum. J. Radzicki, WN PWN, Warszawa 2006.

- Maturana H.R., Varela F.J., *Autopoesis and Cognition. The Realisation of the Living*, Kluwer Group: Reidel Publishing Co., Dordrecht 1980.
- Mead G.H., *Umysł, osobowość i społeczeństwo*, PWN, Warszawa 1975.
- Misztal W., Kościański A., *Spółczesne społeczeństwo obywatelskie jako dobro wspólne?*, [w:] *Aktywne społeczeństwo w zmieniającej się rzeczywistości*, red. W. Kaczmarczyk, K. Budryka, Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Warszawa 2022.
- Napiórkowski M., Dobrosielski P., *Wstęp. Jak skutecznie upraszczać świat?*, [w:] *Pamięć, wyobraźnia, praktyki oporu. Współczesna polska kultura wernakularna w perspektywie porównawczej*, red. P. Dobrosielski, M. Napiórkowski, Scholar, Warszawa 2021.
- Nash J.F., *The Bargaining Problem*, „Econometrica” 1950, t. 18, nr 2.
- Nowak M., *Szkoły w budżecie obywatelskim? To niesprawiedliwe*, <https://www.portalsamorzadowy.pl/finanse/szkoły-w-budżecie-obywatelskim-to-niesprawiedliwe,80178.html>, dostęp 8.08.2023.
- Pareto V., *Uczucia i działania*, tłum. M. Dobrowolska, M. Rozpędowska, A. Zinserling, WN PWN, Warszawa 1994.
- Parsons T., *Social System*, Collier-Macmillan, London 1951.
- Pawłowska A., Kmieciak R., Kołomycew A., Radzik-Maruszak K., Antkowiak P., *Spółeczne rady i komisje jako (nie)obecny uczestnik lokalnego procesu decyzyjnego*, Scholar, Warszawa 2020.
- Pessoa F., *Księga niepokoju*, tłum. M. Lipszyc, Czuły Barbarzyńca Press, Warszawa 2013.
- Pięta P., *Udział placówek oświatowych w budżetach obywatelskich*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K – Politologia” 2023, t. 29, nr 2.
- Pulkkinen M., Sinervo L.M., Kurkela K., *Premises for Sustainability – Participatory Budgeting as a Way to Construct Collaborative Innovation Capacity in Local Government*, „Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management” 2023.
- Putnam R.D., *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, New Jersey 1994.
- Quine W.V.O., *Word and Object*, MIT Press, Cambridge 1950.
- Rosen L., *Bargaining for Reality: The Construction of Social Relations in a Muslim Community*, University of Chicago Press, Chicago 1984.
- Rymsza M., *Spółczesne społeczeństwo obywatelskie i sektor obywatelski w Polsce: stan, trendy rozwojowe i rekomendacje dla polityki publicznej*, [w:] *Aktywne społeczeństwo w zmieniającej się rzeczywistości*, red. W. Kaczmarczyk, K. Budryka, Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Warszawa 2022.

- Sartori G., *Teoria demokracji*, tłum. P. Amsterdamski, D. Grinberg, WN PWN, Warszawa 1994.
- Schütz A., *O wielości światów. Szkice z socjologii fenomenologicznej*, tłum. B. Jałłońska, Nomos, Kraków 2008.
- Sintomer Y., Herzberg C., Röcke A., Allegretti G., *Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting*, „Journal of Deliberative Democracy” 2020, t. 8, nr 2.
- Soga M., Gaston K.J., *Shifting Baseline Syndrome: Causes, Consequences and Implications*, „Frontiers in Ecology and the Environment” 2018, vol. 16, nr 4.
- Sroka J., *Dekompozycja stosunków przemysłowych w Europie jako preludeum gospodarki 4.0*, „Przegląd Europejski” 2019, t. 2019, nr 2.
- Sroka J., *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009.
- Sroka J., *Deliberative empowered democracy – systemowa pozycja aktora i składniki rozstrzygnięcia publicznego – próba rozszerzenia i reinterpretacji modelowej propozycji Luigiego Bobbia*, „Teoria Polityki” 2023, t. 7, nr 7.
- Sroka J., *Europejskie stosunki przemysłowe w perspektywie porównawczej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2000.
- Sroka J., *Intuicja w procesie decyzyjnym*, [w:] *Prawo i polityka w ochronie środowiska*, red. H. Lisicka, Biuro Doradztwa Ekologicznego, Wrocław 2006.
- Sroka J., *Narodziny strategii korporatywnej? Kierunki przemian stosunków przemysłowych w Europie Środkowo-Wschodniej*, [w:] *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1997.
- Sroka J., *Polityka organizacji pracodawców i przedsiębiorców*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004.
- Sroka J., *Stosunki przemysłowe i dialog społeczny w warunkach globalizacji i europeizacji*, [w:] *Model społeczny zintegrowanej Europy. Nowe wyzwania i perspektywy*, red. J. Zarzeczny, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2007.
- Sroka J., *Tonal and Atonal Registers of the Patchwork Capitalism Model in Central and Eastern Europe*, „Warsaw Forum of Economic Sociology” [w druku].
- Sroka J., *Współdecydowanie w wielopasmowej polityce publicznej*, Elipsa, Warszawa 2018.
- Sroka J. (red.), *Wybrane instytucje demokracji partycypacyjnej w polskim systemie politycznym*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2008.
- Sroka J., Pawlica B., *Systemic Position of an Actor and Relations between Actors in Democratic Forms of Negotiating Preferences in Public Policy*, [w:] *Deliberation in the Public Policies Planning Process: Experiences and Future Challenges*, red. J. Podgórska-Rykała, J. Sroka, Libron, Kraków 2022.

- Sroka J., Pawlica B., Ufel W., *Evolution of the Civic Budget in Poland – towards Deliberation or Plebiscite?*, Libron, Kraków 2022.
- Sroka J., Pawlica B., Ufel W., *Ewolucja budżetu obywatelskiego w Polsce – w kierunku deliberacji czy plebiscytu?*, Libron, Kraków 2022.
- Sroka J., Pawlica B., Ufel W., *Pozorność i abstrahowanie – w poszukiwaniu źródeł niemocy we współdecydowaniu w sprawach publicznych*, Libron, Kraków 2023.
- Sroka J., Podgórska-Rykała J., *Planowanie i ewaluacja polityk publicznych*, C.H. Beck, Warszawa 2021.
- Starr R.M., *General Equilibrium Theory. An Introduction*, Cambridge University Press, Cambridge 2012.
- Szwabe J., *Znaczenia dane, domyślne, wywnioskowane. Rozumienie komunikatów w ujęciu współczesnej pragmatyki języków naturalnych*, [w:] *Mózg i jego umysł*, red. W. Dziarnowska, A. Klawiter, Zysk i S-ka, Poznań 2006.
- Ufel W., *Granice demokracji. Dylematy deliberacji w perspektywie filozofii gier językowych*, Scholar, Warszawa 2023.
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, Dz.U. 1974 nr 24 poz. 141 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz.U. 2018 poz. 130, 1349.
- Weber M., *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, tłum. D. Lachowska, WN PWN, Warszawa 2002.
- Willke H., *Ironie des Staates. Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaft*, Suhrkamp, Frankfurt/M. 1992.
- Willke H., *Smart Governance. Governing the Global Knowledge Society*, Campus Verlag, Frankfurt/M. 2007.
- Wittgenstein L., *O pewności*, tłum. M. Szczubińska, Wydawnictwo KR, Warszawa 2001.
- Zabdyr-Jamróż M., *Deliberative Governance for Health in Local Context: Prospects for Health Impact Assessment (HIA) in Spatial Planning in Poland*, [w:] *Local Governance: Ideas, Concepts, Experiences and Goals for the Future*, red. J. Sroka, J. Podgórska-Rykała, M. Zabdyr-Jamróż, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego, Kraków 2021.

Książkę, która stanowi kolejny rezultat realizacji projektu finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki, przygotowano z myślą o kontynuacji ustaleń opublikowanych w trzech wcześniejszych, przywoływanych w tekście monografiach zespołu badawczego. Uzupełnia ona analizy zmierzające do lepszego modelowego ujęcia uwarunkowań partycypacji, deliberacji oraz współdecydowania w Polsce. Obok kontynuacji modelu teoretycznego empiryczne *exemplum* stanowią w niej pogłębione badania budżetów obywatelskich przeprowadzone w dwunastu polskich miastach wytypowanych z przebadanej wcześniej próby 940 jednostek o statusie miasta [tj. gmin miejskich, miejsko-wiejskich, miast na prawach powiatu].

Recenzowana praca domyka „propozycję modelową, która może pomóc w lepszym pojmowaniu, trafniejszym analizowaniu oraz prawdziwszym praktykowaniu partycypacji, deliberacji i współdecydowania w sprawach publicznych. Model ma w zamyśle charakter uniwersalny”. Autorzy zwracają uwagę na to, że książka „stanowi koncepcyjną całość wraz z wcześniejszymi opracowaniami zespołu”. Ten systematycznie powiększany i cyzelowany dorobek teoretyczny może być zasadnie uznany za oryginalny wkład metodologiczny i empiryczny w dziedzinę nauk społecznych i wiedzę o polskim społeczeństwie. Praca zawiera wiele cennych schematów pojęciowych, wśród których na pierwszym miejscu wymienić należy pięcioskładnikowy schemat z rozdziału pierwszego oraz ośmioskładnikowy schemat z rozdziału trzeciego. Ten pierwszy to model interakcji uwzględniający „splot pięciu głównych grup czynników konstytuujących konkretne pole interakcji”. Kładzie się w nim nacisk na dialektykę uwarunkowań formalnych i nieformalnych. W rozdziale drugim głównymi teoretycznymi ukladami odniesienia są: teoria pól gier Kurta Lewina i propozycja pól interakcji Pierre’a Bourdieu. W trzech rozdziałach teoretycznych wewnętrznie spójny nurt rozważań składa się z dwóch etapów. Pierwszy z nich (w rozdziałach pierwszym i drugim) daje uniwersalny aparat pojęciowy, budowany przy wykorzystaniu oryginalnej metody typu idealnego Webera. Drugi nurt (głównie obecny w rozdziale trzecim) daje bardzo dobry, rozbudowany aparat pojęciowy, służący analizom wszelkich form deliberacji społecznej. Uważam za cenny nacisk kładziony na działania nieformalne, a jednocześnie nienależące do kategorii działań zakazanych formalnie. Daje to podstawę do opracowania zniuansowanego i bliskiego rzeczywistości schematu behawioralnego. Rozumowanie zmierza jeszcze dalej, chciałoby się rzec, sięga do pojęcia „amoralnego familizmu”, terminu ukutego przez Eduarda Banfielda, a także do „osobowości autorytarnej”. Wywód przypomina nie tylko myśl Eduarda Banfielda, Theodora Adorno czy Leszka Nowaka, lecz także daje się interpretować w perspektywie uchwyconej trafnie przez rosyjskiego socjologa ekonomicznego Wadima Radajewa: jak aktualizować i uruchamiać zasób kapitału pomostowego w społeczeństwie nieomal pozbawionym tego kapitału? Jacek Sroka deklaruje realistycznie, że rozwiązania sieciowe, które należałoby preferować, mają swoje ułomności, jednak bardziej sprzyjają deliberacji niż hierarchie, które jedynie w niewielkim stopniu aktualizują uogólnione zaufanie społeczne. Stąd preferencją nie jest dominacja dużej skali i hierarchii, lecz „mini-publick” i właściwych im sieci. Aparat pojęciowy przygotowany przez Jacka Srokę posłużył wysokiej jakości analizom empirycznym Wojciecha Ufla (rozdział czwarty) i Beaty Pawlicy (rozdział piąty).

ISBN 978-83-67209-39-7

