

Piotr Stankiewicz

Uniwersytet Mikołaja Kopernika

Agata Stasik

Akademia Leona Koźmińskiego

Joanna Suchomska

Fundacja Pracownia Zrównoważonego Rozwoju

## OD INFORMOWANIA DO WSPÓLDECYDOWANIA I Z POWROTEM. PROTOTYPOWANIE TECHNOLOGICZNEJ DEMOKRACJI\*

Artykuł podejmuje problem udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących kontrowersyjnych innowacji technologicznych na przykładzie poszukiwania gazu łupkowego w Polsce. Wychodząc z założeń społecznych studiów nad nauką i technologią, socjologią ryzyka i partycypacyjnego zarządzania technologią, autorzy przeprowadzają analizę pilotażowego programu dialogowo-partycypacyjnego dotyczącego planów poszukiwania i wydobywania gazu z łupków w gminie Mikołajki Pomorskie, przeprowadzonego w 2013 roku. Celem artykułu jest pokazanie, czy i jak teoria działa w praktyce: jak dalece możliwe jest wdrażanie udziału szerokich grup interesariuszy w procesach decyzyjnych dotyczących innowacyjnych technologicznych inwestycji. Przeprowadzona analiza pokazuje, że mimo rozwoju teoretycznego namysłu nad partycypacją „od informowania społeczeństwa do współdecydowania”, w praktyce społecznej, przy realizacji projektów partycypacyjnych może dochodzić do zatoczenia pętli – powrotu od partycypacji do informowania i konsultacji.

Główne pojęcia: ryzyko; partycypacja; zarządzanie technologią; gaz łupkowy; innowacje technologiczne.

### Wstęp

Partycypacja publiczna i udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji stały się w ostatnich latach popularnym trendem wykorzystywanym w Polsce

---

P. Stankiewicz: Instytut Socjologii, e-mail: [piotrek@umk.pl](mailto:piotrek@umk.pl); A. Stasik: Katedra Zarządzania Międzynarodowego, e-mail: [stasik.agata@gmail.com](mailto:stasik.agata@gmail.com); J. Suchomska: e-mail: [j.suchomska@pwr.org.pl](mailto:j.suchomska@pwr.org.pl)

\* Przygotowanie artykułu zostało sfinansowane ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2011/03/B/HS6/04032 w ramach grantu badawczego OPUS „Zarządzanie innowacjami technologicznymi: interesy w deliberacji, deliberacja o interesach” oraz ze środków grantu wewnętrznego UMK nr1435-H „Dialog lokalny przy poszukiwaniu gazu łupkowego”.

w wielu obszarach życia społecznego: od zarządzania przestrzenią publiczną (Iwińska red. 2010; Olech red. 2011, red. 2012), przez politykę społeczną (Suchomska 2013) po rozwiązywanie konfliktów na tle ochrony środowiska i krajobrazu (Buczowski i Matczak red. 2004; Pawłowska red. 2010). Przykładem mogą być wdrażane przez kolejne miasta w Polsce budżety partycypacyjne czy powstanie ruchów miejskich, które podkreślają znaczenie partycypacji jako metody, dzięki której mieszkańcy mogą zyskać większy wpływ i kontrolę nad swoim otoczeniem<sup>1</sup>. Ponadto, w ostatnich latach w Polsce mamy do czynienia z intensywnym przenoszeniem – głównie za sprawą finansowanych przez Unię Europejską projektów społecznych – wypracowanych na Zachodzie wzorców komunikacji społecznej, opartych na ideach deliberacji, demokracji bezpośredniej, partycypacji i włączania interesariuszy w procesy decyzyjne<sup>2</sup>. Tak zwany „zwrot partycypacyjny”, który nastąpił w politykach publicznych krajów Europy Zachodniej w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych doczekał się obfitej literatury, w tym także krytycznej, zwracającej uwagę na deficyty tego podejścia i powodowane przez nie nowe problemy (jak np. kwestia legitymizacji podejmowanych oddolnie decyzji czy reprezentatywności interesariuszy). Mimo to **partycypacja publiczna wciąż pozostaje ważną ideą w debatach dotyczących udoskonalania demokratycznego procesu podejmowania decyzji**.

Wzrastająca popularność podejścia partycypacyjnego zauważalna jest także w **zarządzaniu rozwojem nowych technologii**, szczególnie w przypadku wzbudzających kontrowersje innowacji technologicznych, takich jak genetycznie modyfikowane organizmy, energetyka jądrowa czy technologie stosowane do poszukiwania gazu łupkowego. Ten nurt działań partycypacyjnych, obecny w dziedzinie zarządzania ryzykiem i technologią (*risk and technology governance*), oceny technologii (*technology assessment*) czy społecznych badań nad nauką i technologią (*social studies of science and technology*) jest w niewielkim stopniu obecny w Polsce – zarówno w dyskusjach teoretycznych<sup>3</sup>, jak i w praktyce społecznej. Jednocześnie można przewidywać, że wraz z rosnącym znaczeniem innowacyjności w rozwoju społecznym i gospodarczym kwestia demokratycznego procesu zarządzania nowymi technologiami będzie zyskiwać na znaczeniu.

Celem artykułu jest analiza przebiegu procesu partycypacyjnego, ukierunkowana na **identyfikację szans i ograniczeń wykorzystywania podejścia partycypacyjnego do zarządzania kontrowersyjnymi innowacjami**

<sup>1</sup> Zob. <http://ruchymiejskie.pl/filary/>

<sup>2</sup> Przykładem mogą być inicjatywa Instytutu Spraw Obywatelskich INSPRO „Obywatele decydują”, nastawiona na wdrażanie mechanizmów kontroli i udziału obywateli w życiu publicznym czy też projekt „Decydujmy razem”, polegający na budowaniu i testowaniu mechanizmów partycypacji na poziomie lokalnym.

<sup>3</sup> Wśród publikacji w języku polskim na ten temat warto wymienić: Zacher 2012a; Bińczyk 2013; Stankiewicz 2011.

**technologicznymi.** Specyfika tego obszaru na tle innych przykładów zastosowania metodologii partycypacyjnej polega przede wszystkim na szczególnym znaczeniu wiedzy eksperckiej oraz na wysokim poziomie ryzyka i niepewności dotyczących możliwych konsekwencji wykorzystywania danej technologii. Dlatego jednym z celów artykułu jest podjęcie próby krytycznego namysłu nad użytecznością podejścia partycypacyjnego w tym szczególnym obszarze praktyki społecznej, jak również wskazanie jego słabych punktów oraz możliwych sposobów radzenia sobie z tymi słabościami w praktyce. W przeciwieństwie do podejścia zakładającego możliwość transferu „najlepszych praktyk” z innych krajów, zakładamy, że najważniejsze rozwiązania, choć mogą być inspirowane osiągnięciami innych, powinny brać pod uwagę lokalne uwarunkowania i być wypracowane wspólnie ze współuczestnikami procesu (por. Hardt 2013).

Przedmiotem analizy będzie przeprowadzony w 2013 roku pilotażowy projekt dialogowy w gminie Mikołajki Pomorskie, zrealizowany w ramach programu „Razem o Łupkach”, będący pierwszą w Polsce próbą zastosowania podejścia partycypacyjnego do zarządzania konfliktem wokół planów wydobywania gazu łupkowego<sup>4</sup>.

### **Partycypacja pomiędzy (teoretyczną) koniecznością a (praktyczną) niemożnością**

Zwiększenie udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji związanych z wdrażaniem nowych technologii jest szeroko akceptowanym postulatem w ramach takich dziedzin nauk społecznych jak studia nad nauką i technologią (np. Jasanoff 2003; Felt i Wynne 2007; Bińczyk 2013), badania nad ryzykiem (np. Renn 2008; Stasik 2014), socjologia ryzyka (np. Beck 2012; Gadomska 2009) czy ocena technologii (ang. *technology assessment*) (np. Est i Brom 2012; Klüver i in. 2000; Rip, Schot i Misa 1995; Zacher 2012b). Dialog i współuczestnictwo w podejmowaniu decyzji politycznych w zakresie technologii postulowane są nie tylko w pracach akademickich, ale także w oficjalnych dokumentach instytucji europejskich i międzynarodowych (jak choćby Biała Księga na temat zarządzania publicznego w UE z 2001; Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do organów sprawiedliwości w kwestiach środowiskowych tzw. Konwencja z Aarhus 1998, por. Karta Lipska 2007).

---

<sup>4</sup> Autorzy artykułu byli zaangażowani (w różnym stopniu i w różnym składzie) na wszystkich etapach realizacji programu „Razem o Łupkach”: od opracowywania koncepcji, przez przygotowywanie programu pilotażowego, realizację diagnozy lokalnej (patrz dalej) po udział w spotkaniach w charakterze obserwatorów.

Potrzeba udziału obywateli w podejmowaniu decyzji związanych z nowymi technologiami uzasadniana jest na wiele sposobów, między innymi poprzez (za: Fischer 2000: 2):

- odwołanie do **samoistnej wartości deliberacji** i partycypacji w ramach ustroju demokratycznego, wskazując na oczekiwany efekt zwiększenia legitymizacji podejmowanych decyzji (a więc również potencjał zapobiegania konfliktom i politycznej alienacji wykluczonych z procesu podejmowania decyzji);
- wskazując na **wartości poznawcze procesu dialogowego**: udział niespecjalistów ma wzbogacić wiedzę uzyskaną przez badania eksperckie (por. np. Wynne 1991; Callon 1999; Tengö i in. 2014), a dzięki temu dać pełniejszy obraz konsekwencji podjętych wyborów (Callon i in. 2009; Stankiewicz 2011);
- odwołując się do **niebezpieczeństwa nadreprezentacji interesów elit**, wyrażanych przez powiązanych z nimi ekspertów – odnosi się to zarówno do zależności strukturalnych, jak i możliwych sytuacji korupcyjnych lub konfliktów interesów (zob. np. Krinsky 2006). W rezultacie tych uwarunkowań obiecywane przez ekspertów spojrzenie „z zewnątrz” staje się spojrzeniem „z góry” (Fischer 2000: 31, 82).

Podobnie wśród argumentów wspierających partycypację w pokrewnym polu ochrony środowiska, wyróżnionych między innymi przez Piotra Matczaka (2011: 131–136), znaleźć można odwołanie do szeroko pojętej **demokratyzacji** (przewycięzenie deficytu legitymizacji, upodmiotowienie grup społecznych przez włączenie w procesy podejmowania decyzji) i **efektywności** (dokładniejsze poznanie potrzeb, większa adekwatność informacji w sytuacji ambiwalencji i niepewności, poprawa jakości pracy administracji).

Argumenty te są bliskie **racjom przywoływanym na rzecz partycypacji w innych obszarach polityk publicznych**. Partycypację publiczną możemy traktować jako sposób tłumaczenia potrzeb i interesów społeczeństwa na konkretne działania publiczne. Skuteczne i akceptowane przez społeczność działania władz zależą w dużej mierze od stopnia, w jakim jej przedstawiciele są **otwarceni na argumenty zwykłych mieszkańców, nie tylko ekspertów** (Długosz i Wygnański 2005: 11). Podkreśla się, że włączanie społeczności we współdecydowanie o sprawach publicznych w dłuższej perspektywie może skutkować **wzrostem zaufania społecznego w obrębie społeczności, jak i do samych instytucji publicznych i przedstawicieli władz** (Lewenstein 2010: 37). Włączanie obywateli w podejmowanie decyzji o działaniach publicznych już na etapie ich planowania zwiększa zaangażowanie i odpowiedzialność społeczności za realizację podjętych decyzji. Praktyki partycypacyjne mają często także wymiar edukacyjny. Współdecydujący obywatele mają zyskiwać **nowe kompetencje** związane z uczestnictwem w życiu publicznym, rozwijać postawy

demokratyczne i wyłaniać spośród siebie lokalnych liderów społecznych (Długosz i Wygnański 2005). Te oczekiwane pozytywne efekty praktyk partycypacyjnych przyświecały ideom wdrażania w Polsce budżetu partycypacyjnego, który w znacznym stopniu przyczynił się do osiągnięcia kilku z wymienionych „efektów” partycypacji (np. do wyłonienia lokalnych liderów, wzrostu akceptowalności dla podjętych decyzji, a także w pewnym stopniu zaznajomił mieszkańców z budżetem miasta i zarządzaniem publicznymi finansami). Ze względu na wiele przykładów błędów popełnionych przy wdrażaniu budżetów partycypacyjnych na pozostałe pozytywne skutki trzeba będzie pewnie jeszcze poczekać (zob. Kęłbowski 2014).

Długofalowe prowadzenie polityk publicznych opartych na partycypacji zmienia relacje między władzą a obywatelami, prowadząc do tego, że obywatele i zorganizowane podmioty społeczne (np. organizacje pozarządowe) stają się **partnerami dla przedstawicieli administracji**. Partnerstwo w tym zakresie zasadza się na wymianie informacji i założeniu, że społeczność lokalna ma największą wiedzę o źródłach problemów, które jej dotyczą oraz o skutecznych działaniach mających je rozwiązać. Obywatele dostarczają w ten sposób swojej wiedzy eksperckiej dotyczącej otoczenia społecznego. Z kolei administracja i lokalni eksperci znają funkcjonowanie mechanizmów od strony formalnej oraz możliwości zastosowania konkretnych rozwiązań. Tym samym w wyniku partycypacyjnego podejmowania decyzji często powstają nowe rozwiązania podsunęte przez samych mieszkańców, którzy precyzyjniej potrafią określić priorytety działań oszczędzając przy tym środki i czas podejmowanych działań (Lewenstein 2010: 38). Z drugiej strony, warto podkreślić, że przedstawiciele administracji często postrzegają współdziałanie społeczeństwa w tworzeniu prawa oraz powiązany postulat większej przejrzystości działania administracji za przeskodę w efektywnym zarządzaniu (Kondratowicz 2013: 93–95).

Mimo tych podobieństw, odwoływanie się do **partycypacji na polu nauk i technologii** oznacza dodatkowo konieczność zmierzenia się z **nierównym dostępem do specjalistycznej wiedzy** (w stopniu jeszcze większym niż ma to miejsce na innych obszarach). Pożądaną kształt współpracy pomiędzy naukowcami i inżynierami a zainteresowaną opinią publiczną często ujmowany jest jako przekazywanie wiedzy przez tych pierwszych: edukowanie opinii publicznej. Jedną z lepiej opisanych w literaturze prób współpracy między naukowcami, inżynierami a ogółem społeczeństwa jest brytyjski nurt **Public Understanding of Science (PUS)**, którego początki przypadają na połowę lat osiemdziesiątych XX wieku, gdy Royal Society opublikowało raport grupy roboczej pod przewodnictwem Waltera Bodmera (1986), wskazujący działania niezbędne do „lepszego rozumienia nauki przez opinię publiczną”.

Zatem pierwsze próby włączenia społeczeństwa w sprawy nauki i techniki nastawione były na **wytworzenie zaufania i pozyskanie akceptacji** dla

kontrowersyjnych kierunków rozwoju naukowo-technologicznego, takich jak genetyczne modyfikacje organizmów czy medycyna reprodukcyjna. Miało to na celu przede wszystkim zapobieżenie gwałtownym konfliktom społecznym, znanym do tej pory głównie z protestów wokół rozwoju energetyki jądrowej. Jak proponowali twórcy PUS (Durant i in. 1989; Silverstone 1991; por. Irwin i Wynne 1996), receptą miała być większa otwartość nauki i uczonych na tzw. zwykłych ludzi, przejawiająca się w cierpliwym tłumaczeniu, objaśnianiu i przybliżaniu zawłości materii naukowo-technologicznej wszystkim zainteresowanym. Przykładem zastosowania tej strategii mogą być różnorodne skierowane do szerokiej publiczności wystawy naukowe, pikniki i centra nauki, a także redagowane przez ekspertów czasopisma popularnonaukowe i działy naukowe w mediach opiniotwórczych (Bandelli i Konijn 2013).

Takie podejście zostało dość szybko określone mianem **modelu deficytowego** (Wynne 1996) i poddane gruntownej krytyce. „Deficytowość” odwołuje się tutaj do diagnozy leżącej u podstaw tej strategii komunikacji między naukowcami a laikami: przyczyną braku zaufania, akceptacji, a przez to rosnących niepokojów społecznych miał być bowiem deficyt wiedzy (zgodnie z powtarzaniem często i dziś sloganem, że „protesty biorą się z niewiedzy i strachu przed tym, co nowe i nieznanie”). Uzupełnienie tego deficytu poprzez dostarczenie i przybliżenie społeczeństwu rzetelnej wiedzy eksperckiej, miało zwiększyć społeczne rozumienie nauki (stąd nazwa nurtu) i ukazać irracjonalność obaw i lęków przed nowymi technologiami – a w konsekwencji uśmierzyć w załączku niepokoje. Stąd też **sednem komunikacji naukowej było „informowanie” społeczeństwa.**

W rezultacie, w ramach tego modelu, udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących technonauki wzbudzać musi wiele kontrowersji. Wynika to z utrzymywania się tradycyjnego, **technokratycznego przekonania, że opinia publiczna powinna być „trzymaana z daleka” od współdecydowania o rozwoju nauki i technologii** między innymi ze względu na złożoność poruszanych kwestii (por. Bińczyk 2013; Irwin i Wynne, 1996; Stankiewicz 2011; Zacher 2012a). **„Zwrot ku partycypacji”** w decydowaniu o nauce i technologii polega na podważeniu tradycyjnego przekonania, że „o kwestiach technicznych powinni decydować eksperci” i opiera się między innymi na następujących założeniach:

(1) **Docenienie wiedzy lokalnej i przełamanie dystansu pomiędzy wiedzą ekspertów i domniemaną ignorancją zwykłych ludzi** w dziedzinie badań i rozwijania nowych technologii. Z jednej strony wskazano na zdolność tzw. zwykłych ludzi do krytycznego i owocnego udziału w konstruowaniu nowych faktów (Epstein 1995; Wynne 1998; Callon 1999), z drugiej zaś na ograniczenia wiedzy naukowej w czasach rosnącej złożoności zjawisk społecznych i technonauki, między którymi zachodzą trudne do przewidzenia sprzężenia zwrotne (np. Funtowicz i Ravetz 1990). Choć nie neguje się wartości naukowego

poznania, wiele problemów – szczególnie z obszaru technologii i środowiska – można zdaniem badaczy skuteczniej rozwiązać przy współdziałaniu wiedzy z różnych obszarów tworzonej przez różne grupy, umożliwiając tym samym „wspólne eksplorowanie niepewności” (Callon i in. 2009).

(2) Opisane w badaniach nad ryzykiem **znaczenie „sprawiedliwości proceduralnej” dla akceptacji ryzyka**, również powiązane z nowymi technologiami lub dużymi inwestycjami infrastrukturalnymi (Sjoberg i Drottz-Sjoberg 2001; Boholm i Lofstedt red. 2004). Ustalenie, że ludzie mają większą skłonność do akceptacji ryzyka, które zostało przez nich dobrowolnie wybrane, nie zaś narzucone, oraz że istotne znaczenie ma dla nich zachowanie poczucia sprawczości i kontroli skłaniać może do poszukiwania legitymizacji drogą dialogu i negocjacji (Fischhoff 1995).

(3) Dostrzeżenie **politycznego wymiaru podejmowania decyzji dotyczących nowych technologii** – wybór technologii (np. energetycznych) łączy się z dużymi inwestycjami i na dekady wpływa na kierunek rozwoju gminy, regionu czy kraju (por. np. Allen i Hecht red. 2001; Geels 2004; Deleamarle 2013; Higdem 2014).

Wyrazem tego podejścia są **konceptje technologicznego i naukowego obywatelstwa** (*scientific citizenship* – zob. Hagendijk i Irwin 2006; Irwin 2001, 2008; *technological citizenship* – zob. Frankenfeld 1992). Podkreślają one potrzebę traktowania nauki i techniki jako sfer politycznych, obszarów demokratycznej deliberacji – w przeciwieństwie do pozytywistycznego traktowania ich jako enklaw wyłączonych spod demokratycznych mechanizmów uczestnictwa w podejmowaniu decyzji.

W rezultacie w programach komunikacji naukowej model PUS został porzucony – głównie ze względu na swoją nieskuteczność i niedostrzeganie złożoności relacji między społeczeństwem a nauką i technologią. Wyrazem tej zmiany był raport pt. *Science and Society* ogłoszony w 2000 roku przez Komitet Nauki i Technologii brytyjskiej Izby Lordów (House of Lords 2000). Proponował on podejście oparte na dialogu, podkreślające partnerski charakter relacji i udzielenie głosu także przedstawicielom opinii publicznej, których obawy i niepokoje nie były już traktowane jako irracjonalne i błędne *per se*. W ten sposób *Public Understanding of Science* zamieniło się w ***Public Engagement with Science***, co określić można jako przejście **od informowania do współdecydowania**.

Jak jednak podkreślają badacze, za **zmianą sposobów mówienia i pisania o komunikacji ze społeczeństwem nie zawsze następuje zmiana w praktykach społecznych**. Jak podkreśla na przykład David Dickson (2000), zarówno model deficytowy, jak i dialogowy pomijają podstawowy aspekt stosunków władzy i wiedzy jako władzy w dyskusjach między naukowcami a społeczeństwem. Dickson wskazuje, że u podstaw obu modeli leży założenie o konieczności pozyskania akceptacji społecznej dla już podjętych decyzji. To sprawia, że pod maską

dialogu wciąż prowadzona jest klasyczna komunikacja mająca na celu uśmierzenie niepokoju społecznych, nie zaś stworzenie przestrzeni do współdecydowania o kierunkach rozwoju nauki i technologii. Podobne zastrzeżenia, wskazujące, że procesy partycypacyjne w istocie zamiast wzmacniać pozycję uczestniczących prowadzą do pacyfikacji i stabilizacji istniejących hierarchii, formułowane są również wobec partycypacji na innych obszarach (zob. np. Cooke i Kothari red. 2001). Dlatego niezależnie od idei upodmiotowienia obywateli stojących za projektem poszerzonej partycypacji należy stawiać pytania, jakie procesy rzeczywiście zachodzą, kiedy próbuje się realizować partycypację w praktyce.

W tym punkcie otwiera się **przeźren problemowa niniejszego artykułu**. Na przykładzie pilotażowego programu dialogowego „Razem o Łupkach”, dotyczącego poszukiwania gazu łupkowego w jednej z pomorskich gmin, chcemy **pokazać, jak proces oparty na zaangażowaniu i włączaniu interesariuszy w dialog zatacza pętlę od informowania do współdecydowania i z powrotem**. Naszym celem jest wskazanie warunków i czynników, które przyczyniły się do tego, że mimo „dobrych chęci” na poziomie koncepcyjnym – tj. usiłowania zaprojektowania procesu dialogowego w taki sposób, by umożliwił on realne współuczestnictwo w podejmowaniu decyzji poprzez dialog interesariuszy – ostatecznie okazał się on pełnić przede wszystkim funkcje informacyjne, nie umożliwiając faktycznego wpływu na proces decyzyjny.

Pragniemy w ten sposób zwrócić uwagę na szerszy problem związany z próbami zrealizowania w praktyce idei partycypacji społecznej w rozwoju nauki i technologii. Jak ujął to Frank Fisher, partycypacja w tym obszarze wydaje się **zawieszona „pomiędzy (teoretyczną) koniecznością a (praktyczną) niemożnością”** (Fischer 2000). Pomimo rosnącej puli doświadczeń, nie wypracowano do tej pory algorytmu na udany dialog o kwestiach technologicznych, który można by przeszczepić na polski grunt. **„Technologiczna demokracja” jest wciąż w fazie prototypowania**, które rozumiemy tutaj jako poszukiwanie i dopasowywanie metodą „prób i błędów” rozwiązań adekwatnych do możliwości i oczekiwań użytkowników w konkretnej sytuacji.

### **Obywatelski udział w zarządzaniu nowymi technologiami: potrzeba i krytyka**

Chociaż odwoływanie się do „zwrotu partycypacyjnego” (Jasanoff 2003) w zarządzaniu nauką i technologią jest bardzo popularne, nie oznacza to wcale, że wypracowano satysfakcjonujące procedury, pozwalające niezawodnie włączać obywateli w proces budowania wiedzy o oddziaływaniu technologii oraz negocjowania związanych z nią decyzji. Przeciwnie, chociaż nie ustają prace nad stworzeniem przestrzeni dialogu, które umożliwią „prawdziwe” zaangażowanie



– począwszy od grup fokusowych, przez panele i sądy obywatelskie, włączanie niespecjalistów do ciał doradczych zajmujących się opiniowaniem decyzji dotyczących nauki i technologii, aż po ogólnokrajowe konferencje konsensualne i sondaże deliberatywne (przegląd form: np. Rowe i Frewer 2005; Callon i in. 2009; Fiorino 1990) – **w ostatnich latach nasila się krytyka praktyk mających na celu realizację idei obywatelskiego udziału w zarządzaniu technologiami.**

Alan Irwin i współautorzy (Irwin i in. 2013) zauważają, że wcześniejszy entuzjazm wobec eksperymentów z partycypacją zastąpiony został przez zwątpienie, czy nowe formy zaangażowania mogą przynieść oczekiwany rezultat: typową formą artykułu o udziale obywateli stało się „studium przypadku [partycypacji] wraz z krytyczną ewaluacją” (Irwin i in. 2013: 120). Zdaniem autorów **krytyka dotyczy najczęściej następujących aspektów** (tamże, s. 126–127):

(1) **problemu reprezentacji i reprezentatywności** – czy i w jaki sposób grupa obywateli może być uznana za właściwą reprezentację (w sensie politycznym, a może statystycznym?) wspólnoty politycznej? Krytyka koncentrować się może na trudnościach z zaangażowaniem szerszych grup obywateli (przy czym wykluczenie członków określonych grup lub kategorii społecznych ma charakter systematyczny) lub samym sposobie wyłaniania reprezentantów (por. Brown 2006; Waśkiewicz 2012);

(2) **problemu komunikacji i artykulacji** – krytyka koncentruje się na ograniczeniach związanych ze sformułowaniem problemu oraz zakresu dyskusji: omawiany wspólnie temat może być „zbyt skomplikowany albo zbyt ograniczony, sztuczny albo powierzchowny” (Irwin i in. 2013: 126), czy też z innych powodów zdefiniowany tak, że uniemożliwia wyrażenie niektórych stanowisk;

(3) **problemu wpływu i rezultatu** – krytyka dotyczy zazwyczaj tego, że nie ma uchwytneho związku pomiędzy wypracowanymi propozycjami a podejmowanymi decyzjami; debatowanie dla samego debatowania staje się „parodią demokracji” i prowadzi do obniżenia przejrzystości i zaufania – często pomimo przeciwnych intencji autorów działania;

(4) **problemu demokracji** – krytycy wskazują, że udział w wydarzeniach partycypacyjnych odwraca uwagę od właściwych, skutecznych form udziału w rządzeniu. Koncentrując się na stwarzaniu wrażenia otwartości i dialogu, wytwarza się opartą jedynie na „pozorach udziału” legitymizację wcześniej podjętych decyzji.

Autorzy zwracają uwagę, że krytyka formułowana jest nie tylko przez badaczy społecznych, ale przez samych uczestników zdarzeń, zdolnych do przeprowadzenia autorefleksyjnej krytyki i uzasadniania słuszności określonych działań (por. Boltanski 2011). Fakt poddawania krytyce inicjatyw partycypacyjnych nie jest wyrazem porażki, lecz stanowi istotny element demokratycznego eksperymentu i procesu społecznego uczenia się. W przyjętej przez nas metaforze

prototypowania, **krytyka jest niezbędną informacją zwrotną, pozwalającą na dopracowanie modelu działań.**

Przykładem artykułu, który wpisuje się w formułę „studium przypadku i krytyka partycypacji”, jest analiza procedur dotyczących zarządzania terenami nadbrzeżnymi (ang. *catchment management*, zob. Cook i in. 2013). Podobnie jak Irwin i współautorzy (2013), badacze starają się dostarczyć nowych narzędzi umożliwiających rozumienie przyczyn (względnych) porażek projektów partycypacyjnych. Zaczynają od postawienia diagnozy, że chociaż panuje powszechna zgoda co do tego, że partycypacja jest dobrym sposobem udoskonalenia procedur zarządzania tym obszarem, to **w praktyce rola uczestników spoza grona ekspertów i administracji niemal nigdy nie wykracza poza udział w konsultacjach.**

Poszukując wyjaśnienia tego zjawiska Brian Cook i współautorzy zwracają uwagę, że niemal powszechne poparcie dla idei partycypacji przesłania fakt, że poszczególni aktorzy przypisują temu pojęciu różne znaczenia. Wieloznaczność pojęcia nie jest jednak niespodziewanym problemem, który wynika na przykład z braku dostępu do informacji, ale paradoksalnym warunkiem szerokiego poparcia dla partycypacji, którą po „dostrojeniu” do rutynowych sposobów działania akceptować mogą różne instytucje, nie zmieniając zasadniczo logiki swojego działania. Inaczej mówiąc, nie jest tak, że „partycypacja jest powszechnie popierana, *pomimo że* jest różnie rozumiana”, ale „partycypacja jest powszechnie popierana, *ponieważ* jest różnie rozumiana”. W rezultacie, często tym słowem opisywane są praktyki z niższych szczebli „drabiny partycypacji” (por. Arnstein 1969), które przypominają raczej konsultacje niż dążenie do symetrycznej współprodukcji (ang. *co-production*) wiedzy i decyzji przy udziale ekspertów, administracji i przedstawicieli społeczności (Cook i in. 2013: 756–757; por. Callon 1999).

Podsumowując, pomimo dekad teoretycznych rozważań, praktycznych eksperymentów i teoretycznej refleksji nad praktykami mającymi na celu zaangażowanie „zwykłych obywateli” we współprodukcję wiedzy i decyzji w obszarach nauki, technologii i środowiska, wciąż nie ma zbioru sprawdzonych, niezawodnych metod, do których można odwołać się, poszukując rozwiązań problemów, przed którymi stoimy w Polsce. Choć droga do urzeczywistnienia projektu „technologicznej demokracji” wciąż wydaje się daleka, argumenty na rzecz partycypacji wymienione we wstępie nie tracą swojej mocy. Metafora prototypowania instytucji pomaga dostrzec, że kolejne próby mogą przyczynić się do stworzenia „działającego wynalazku”, pod warunkiem poważnego uwzględnienia wniosków z praktyki. Jednocześnie pokazuje ona, że lekcje i doświadczenia z innych krajów i z projektów dotyczących innych technologii mogą być przydatne, ale **działające instytucje muszą być wypracowywane lokalnie, uwzględniając otoczenie i sposoby działania ich „użytkowników”**. Wykorzystując te wnioski, w kolejnych częściach przedstawiamy przebieg pilotażowego

programu partycypacyjnego dotyczącego poszukiwania gazu z łupków, sprawdzając, czy w trakcie procesu pojawiły się problemy zidentyfikowane przez Irwina i współautorów (Irwin i in. 2013) jako „punkty ataku” i jak próbowano sobie z nimi radzić. Pokazujemy także, że **ewolucję form i znaczeń przyjmowanych w praktyce przez ideę partycypacji można określić jako przejście „od informowania do współdecydowania i z powrotem”**. Choć na poziomie założeń programowych udało się odejść od powszechnego nastawienia na informowanie społeczeństwa i zainicjować projekt mający umożliwić współdecydowanie społeczności lokalnej o poszukiwaniu gazu łupkowego w ich gminie, o tyle w trakcie realizacji programu nastąpił zwrot w drugą stronę i powrót do podejścia czysto informacyjno-konsultacyjnego.

### **Program „Razem o Łupkach”**

#### **Nastroje społeczne wokół gazu łupkowego w Polsce**

Pierwsze medialne doniesienia o gazie łupkowym w Polsce pojawiły się w 2010 roku, kiedy wykonano odwierty na Pomorzu (koncesja należała do Lane Energy Poland). Perspektywa eksploatacji w Polsce gazu łupkowego wzbudziła w opinii publicznej zarówno wielkie nadzieje (głównie na uzyskanie niezależności energetycznej), jak i obawy oraz zastrzeżenia (dotyczące przede wszystkim ryzyka środowiskowego oraz wpływu inwestycji na rozwój lokalny). Wraz z postępem poszukiwań w mediach coraz częściej prezentowano kontrowersje związane z poszukiwaniami i wydobywaniem gazu z łupków. Zaczęły pojawiać się specjalne strony internetowe poświęcone zagrożeniom związanym z wydobywaniem gazu łupkowego, filmy dokumentalne (np. *Kraj gazem płynący*, ang. *Gasland* – reż. Josh Fox 2010, czy *FrackNation* – reż. McAleer i in. 2013), a także oddolne inicjatywy obywatelskie (np. Obywatele Kontrolują). Z drugiej strony, obecni w mediach politycy i eksperci często wskazywali na oczekiwane korzyści ekonomiczne i geopolityczne, budując wizję Polski jako „drugiego Kataru” lub „drugiej Norwegii”. Po kilku latach od rozpoczęcia dyskusji, poparcie opinii publicznej dla poszukiwania i wydobywania gazu łupkowego utrzymuje się niezmiennie na dość wysokim poziomie. Z wyników sondażu przeprowadzonego w styczniu 2014 roku na zlecenie Państwowego Instytutu Geologicznego (<http://infolupki.pgi.gov.pl>) wynika, że 88% dorosłych Polaków zetknęło się z informacją o poszukiwaniu i planach wydobywania gazu z łupków. Ponad 1/3 ankietowanych (38%) zadeklarowała, że chciałaby pogłębić swoją wiedzę w tym zakresie, a 14% szuka informacji na ten temat samodzielnie. Źródłem informacji są media masowe: telewizja, Internet, radio i prasa. Ankietowani Polacy w zdecydowanej większości (80%) popierają poszukiwanie i wydobywanie gazu z łupków w Polsce, przy czym około połowa ankietowanych uważa, że ewentualne

wydobycie przyniesie więcej korzyści niż strat, zarówno na poziomie kraju, jak i poszczególnych gmin.

Wysokie deklarowane poparcie dla inwestycji w gaz łupkowy w Polsce, wcale nie oznacza braku lokalnego sprzeciwu wobec poszukiwania i wydobycia łupków. Wraz z rozpoczęciem dyskusji o szansach i zagrożeniach związanych z gazem z łupków zaczęły uaktywniać się pierwsze lokalne grupy sprzeciwu i **protesty społeczności lokalnych** (np. protest mieszkańców terenu koncesji firmy Chevron w Żurawlowie na Lubelszczyźnie czy aktywne działania Stowarzyszenia Niesiołowice-Węsiory Kamienne Kręgi na Pomorzu). Protesty koncentrowały się głównie na Pomorzu i Lubelszczyźnie, gdzie prace poszukiwawcze były najbardziej zaawansowane. Grupy mieszkańców niechętnie poszukiwaniom gazu skupiały się często wokół lokalnych organizacji społecznych i ekologicznych, istniejących wcześniej lub założonych w związku z planowanymi inwestycjami.

### **W stronę dialogu – koncepcja programu „Razem o Łupkach”**

Idea programu „Razem o Łupkach” opierała się na założeniu, że w większości przypadków **bezpośrednim powodem narastania sytuacji konfliktowych na Pomorzu nie jest fakt poszukiwań gazu łupkowego, a sposób ich prowadzenia**. Należy przez to rozumieć niewłaściwe podejście firm poszukiwawczych do relacji ze społecznościami lokalnymi, brak informacji o celu i charakterze podejmowanych działań oraz współpracy z przedstawicielami władz samorządowych, ograniczania kontaktów koncesjonariusza tylko do właścicieli dzierżawionych działek, niedostateczny dostęp do informacji. Częstym błędem popełnianym przez inwestorów jest podejmowanie działań informacyjno-komunikacyjnych dopiero po rozpoczęciu prac poszukiwawczych, kiedy zdążyły się już zawiązać silne grupy przeciwników inwestycji. Doraźne działania koncesjonariuszy oraz dominacja nastawienia edukacyjno-propagandowego nie łagodzą sytuacji, lecz prowadzą do zaostrzenia sporu i silnej antagonizacji stron. Niepokoje społeczności lokalnych nie dotyczą tylko inwestycji (jej technicznych i środowiskowych wymiarów), a odnoszą się w równym stopniu do braku gwarancji bezpieczeństwa prowadzenia inwestycji i jej kontrolowania przez odpowiednie instytucje.

W odpowiedzi na zdiagnozowaną próżnię komunikacyjną w zakresie gazu łupkowego na zlecenie Fundacji Rozwiązań Ekoenergetycznych FREE z Gdańska powstała w 2012 roku koncepcja programu „Razem o Łupkach” (Razem o Łupkach 2012). **Autorzy koncepcji za główną przyczynę konfliktów wokół poszukiwań gazu łupkowego na Pomorzu przyjęli brak praktyki, nawyków i struktur dialogu społecznego**. Stąd też celem koncepcji komunikacji społecznej w zakresie gazu łupkowego w województwie pomorskim było „stworzenie struktur wielostronnego dialogu na różnych szczeblach województwa,

umożliwiając ich zastosowanie również w odniesieniu do innych kontrowersji i problemów społeczności lokalnych” (tamże).

Struktura komunikacji społecznej, która miała umożliwić aktywne włączenie różnych interesariuszy w procesy podejmowania decyzji i negocjowania warunków inwestycji, opiera się w myśl koncepcji na dwóch podstawowych elementach:

**1. Zespole Koordynującym (ZK)**, działającym przy Marszałku Województwa Pomorskiego, który miał usprawniać komunikację między regionem a lokalnymi jednostkami samorządu terytorialnego (gminami i powiatami).

**2. Lokalnych Komitetach Dialogu (LKD)**, działających na obszarach koncesyjnych. LKD miały organizować lokalny dialog publiczny angażując wszystkich interesariuszy (przedstawiciele administracji samorządowej i państwowej, lokalnych stowarzyszeń i liderów opinii oraz ekspertów i urzędników) oraz jednocześnie funkcjonować jako grupa negocjacyjna (pracująca nad ustaleniem warunków poszukiwania i wydobywania gazu z łupków na terenie gminy/powiatu).

Sposób działania i uczestnictwo w pracach LKD miały wyposażyć lokalne władze samorządowe w umiejętności informowania, konsultowania i włączania mieszkańców w podejmowanie decyzji politycznych. Jednocześnie poprzez współpracę z ZK zadaniem Lokalnych Komitetów było przekazywanie wyżej – wymagających rozwiązania – kwestii, które wykraczały poza poziom lokalny. Taka struktura równoległej komunikacji miała zapewnić realne współdecydowanie, w którym podejmowane decyzje legitymizowane będą przez struktury nadrzędne.

Próba wdrożenia przygotowanej koncepcji została podjęta w ramach **pilotażowego projektu<sup>5</sup> dialogowego w Mikołajkach Pomorskich (woj. pomorskie) w 2013 roku** przez Pracownię Zrównoważonego Rozwoju (dalej PZR), która również uczestniczyła wcześniej w przygotowaniu koncepcji komunikacji społecznej wokół gazu z łupków.

### **Pilotażowy proces dialogowy w Mikołajkach Pomorskich**

Wybrana do pilotażu gmina Mikołajki Pomorskie położona jest we wschodniej części województwa pomorskiego, w powiecie sztumskim. Gmina została wybrana do pilotażu jako miejsce, w którym inwestycja jest na stosunkowo wczesnym etapie realizacji, a jej rozpoczęcie nie wzbudziło jeszcze w społeczności lokalnej większych emocji. W 2010 roku firma Eni Polska Sp. z o.o.

---

<sup>5</sup> W ramach diagnozy lokalnej w okresie od 11 do 26 kwietnia 2013 roku przeprowadzono w Mikołajkach Pomorskich 22 wywiady swobodne z radnymi, przedstawicielami urzędu gminy i instytucji gminnych (takich jak Gminny Ośrodek Kultury, szkoła, świetlice) oraz mieszkańcami: gospodarzami rolnymi, właścicielami gospodarstw agroturystycznych i przedsiębiorcami, a także koncesjonariuszem ENI Polska. Diagnozę lokalną przeprowadzili na zlecenie PZR autorzy tego artykułu.

została operatorem koncesji poszukiwawczej na terenie gminy. W marcu 2013 roku lokalne władze samorządowe, mieszkańcy oraz koncesjonariusz zostali zaproszeni przez PZR do udziału w procesie dialogowym wokół poszukiwania gazu łupkowego w gminie: propozycja spotkała się z aprobatą.

**Utworzenie Lokalnego Komitetu Dialogu** w Mikołajkach Pomorskich składało się z kilku następujących po sobie kroków (etapów), odzwierciedlających założenia przygotowanej koncepcji dialogu, które szczegółowo zostaną omówione poniżej.

- 1) powołanie pełnomocnika ds. dialogu społecznego,
- 2) diagnoza lokalna,
- 3) debata otwierająca,
- 4) powołanie Lokalnego Komitetu Dialogu,
- 5) prace Lokalnego Komitetu Dialogu (grupa negocjacyjna),
- 6) debata zamknięcia – podsumowująca (otwarte spotkanie).

**Pełnomocnik.** Zadaniem powołanego przez wójta pełnomocnika miało być przygotowywanie i prowadzenie procesu dialogowego w gminie i organizacja prac LKD, a także działań informacyjnych związanych z projektem oraz uczestniczenie w spotkaniach Zespołu Koordynującego na poziomie województwa. Powołanie pełnomocnika miało na celu osadzenie procesu dialogowego bezpośrednio w ramach kompetencji władz gminy oraz zapewnienie ciągłości trwania efektów projektu poprzez stworzenie załączków instytucji zarządzania lokalnymi konfliktami.

**Diagnoza lokalna.** Celem przeprowadzonych badań społecznych, tworzących diagnozę lokalną, było określenie szczegółowych problemów i pól konfliktu wokół inwestycji w gaz łupkowy w gminie oraz rozpoznanie potrzeb i interesów poszczególnych grup interesariuszy: problemy zidentyfikowane w czasie badania zostały przełożone na konkretne kwestie poruszane podczas spotkań LKD. Diagnoza lokalna miała również zapoznać mieszkańców z ideą LKD i zachęcić do włączenia się w dialog.

**Debata otwierająca.** Zagadnienia, które diagnoza społeczna pozwoliła wskazać jako społecznie istotne, zostały zaprezentowane podczas otwartej debaty z mieszkańcami i lokalnymi liderami. Otwarte spotkanie, które odbyło się 9 maja 2013 roku, oficjalnie rozpoczęło proces dialogowy.

**Powołanie LKD.** Podczas debaty otwarcia rozpoczęto także rekrutację osób chętnych do udziału w pracach Komitetu. Do LKD mógł się zgłosić każdy mieszkaniec gminy. Ze względu na niewielką liczbę chętnych proces zgłaszania się do grupy negocjacyjnej został wydłużony do dwóch tygodni po debacie otwierającej. Do prac LKD przyjęto bez losowania wszystkie trzynaście osób, które się zgłosiły, w spotkaniach nie uczestniczyły jednak wszystkie zapisane osoby; w praktyce grupa liczyła 8–10 regularnych uczestników. Ostatecznie w pracach LKD brali udział przedstawiciele samorządu gminnego i powiatowego, kilkoro

mieszkańców niepełniących funkcji w samorządzie oraz przedstawiciele koncesjonariusza.

**Prace LKD.** Odbyło się 8 spotkań LKD (od czerwca do września 2013 roku), prowadzonych przez moderatora oraz mediatora z PZR. Na kolejnych spotkaniach omawiane były kwestie problemowe z zakresu inwestycji w gaz łupkowy wstępnie wskazane w wynikach diagnozy lokalnej i uzgodnione z uczestnikami LKD, dotyczące między innymi kwestii technologii poszukiwania i wydobycia gazu z łupków, regulacji prawnych, zagadnień geologicznych i hydrogeologicznych związanych z poszukiwaniem i wydobyciem gazu oraz wpływu inwestycji na środowisko naturalne. W roli ekspertów występowali specjaliści z firm związanych z danym obszarem lub urzędnicy z wyspecjalizowanych instytucji publicznych.

Każde spotkanie LKD poza swoją rolą informacyjną – dostarczenia niezbędnej wiedzy w danej kwestii związanej z poszukiwaniem i wydobyciem gazu z łupków – miało mieć przede wszystkim **charakter negocjacyjny**. Grupa, przy pomocy mediatora i moderatora, miała wypracowywać rozwiązania, kompromisy i rekomendacje w zakresie kolejno omawianych na spotkaniach kwestii.

Zagadnienia z poszczególnych spotkań LKD zostały ogólnie zaproponowane uczestnikom przez organizatorów na pierwszym spotkaniu na podstawie mapy problemowej wynikającej z diagnozy lokalnej. **Tematy spotkań były wybierane przez członków grupy dialogowej**, co miało umożliwić im pełny wpływ na przebieg prac i pozwolić uniknąć sytuacji, w której organizatorzy narzucają gotowe ramy dialogu. W praktyce wybór tematów kolejnych spotkań LKD w dużym stopniu (często decydującym) zależny był od dostępności ekspertów z poszczególnych dziedzin.

Ostatnie dwa lub trzy spotkania miały na celu **wypracowanie umowy społecznej bądź raportu rozbieżności** między interesariuszami pracującymi w ramach LKD. W trakcie dyskusji sformułowane zostały zapisy umowy, które PZR rozesała do akceptacji uczestnikom LKD. Jedyne uwagi do sformułowanej umowy wniósł koncesjonariusz. Umowę w imieniu mieszkańców podpisał Przewodniczący Rady Gminy Mikołajki Pomorskie, chociaż LKD nie miał umocowania w Radzie Gminy (nie był przyjęty żadną uchwałą).

Prezentacja wyników prac LKD odbyła się podczas otwartej dla wszystkich mieszkańców i chętnych debaty podsumowującej 12 września 2013 roku.

### **Metodologia badań**

Po zakończeniu pilotażowego procesu dialogowego w Mikołajkach Pomorskich, we wrześniu 2013 roku przeprowadzone zostały na potrzeby tego artykułu badania ewaluacyjne: indywidualne wywiady ustrukturyzowane, zrealizowane z osobami dobranymi celowo w dwóch grupach respondentów: wśród

uczestników prac LKD oraz osób niebiorących udziału w spotkaniach komitetu. W przytaczanych cytatach z przeprowadzonych badań zachowaliśmy funkcje publiczne respondentów, osoby, które nie pełniły takich funkcji pozostały anonimowe<sup>6</sup>.

Do przeprowadzenia ewaluacji wykorzystano również analizę nagrań audio-wideo ze spotkań LKD oraz dokumentów powstałych w związku z realizacją procesu dialogowego.

Wykorzystaliśmy także prowadzoną w trakcie trwania projektu obserwację uczestniczącą. W spotkaniach LKD uczestniczyli w charakterze obserwatora zazwyczaj jeden lub dwoje badaczy, jednak nie zabierając głosu i starając się nie ingerować w przebieg spotkań; oczywiście ze względu na ich kameralny charakter jesteśmy świadomi, że jawna obecność badaczy mogła wpływać na charakter interakcji.

### **Dialog w praktyce – działający prototyp**

W jaki sposób instytucja zaprojektowana z myślą o ułatwieniu dialogu i współdecydowania działała w praktyce, w odniesieniu do potrzeb i możliwości konkretnej społeczności lokalnej? W kolejnej części analizujemy, w jaki sposób działania podjęte w ramach pilotażu programu „Razem o Łupkach” opierają się lub poddają krytyce przedstawionej przez Irwina i współautorów (2013) w postaci „czterech punktów ataku”.

### **Pierwszy punkt ataku: grupa interesariuszy czy reprezentacja mieszkańców?**

*Nikomu żeśmy nie zabraniali (...) mieszkańcy nie angażują się w sprawy społeczne, a nastawiają się na krytykę – trzeba się z tym liczyć. [wójt, IDI]*

Jednym z podstawowych założeń partycypacji było utworzenie Lokalnego Komitetu Dialogu jako **ciała skupiającego przedstawicieli interesariuszy**. Do ich wyłonienia posłużyć miała mapa interesów i konfliktów przygotowana w ramach diagnozy lokalnej. W zamyśle taka konstrukcja LKD miała zapewnić zainteresowanym stronom potencjalnego konfliktu możliwość bezpośredniego udziału w podejmowanych decyzjach i negocjowania z władzami lokalnymi oraz koncesjonariuszem warunków poszukiwania i ewentualnego wydobycia gazu z łupków na terenie gminy.

Co jednak oznacza „reprezentowanie interesariuszy”, szczególnie w odniesieniu do mieszkańców gminy? Jakiego rodzaju zobowiązania – i wobec kogo – łączyły się z przyjęciem tej odpowiedzialności? W jaki sposób wprowadzenie

---

<sup>6</sup> Przytaczane w artykule wypowiedzi zakodowane zostały następująco: respondent, źródło cytatu (IDI – wywiad, LKD – spotkania Lokalnego Komitetu Dialogu, DO – debata otwierająca, DZ – debata zamknięcia), np. wójt, IDI.



„reprezentantów interesariuszy” do gminnej polityki zmienia krajobraz lokalnej demokracji? Dokładniejsza analiza ujawnia, że obydwa wyrażenia („interesariusze” oraz „reprezentant”) okazują się problematyczne, zarówno z punktu widzenia teorii politycznych, jak i w oczach uczestników procesu.

Wybór wyrażenia „interesariusze” sugeruje, że w ramach LKD wybiera się inną ścieżkę, niż w takich projektach deliberatywnych jak panele obywatelskie, konferencje konsensualne czy sondaże deliberatywne. W przypadku tych instytucji, „zwykli ludzie” mają reprezentować rozmaite perspektywy zakorzenione w ich społecznym doświadczeniach, jednak właśnie fakt, że nie reprezentują żadnej istniejącej uprzednio grupy interesu (nie są „interesariuszami”), ma ułatwić im deliberację nad wspólnym dobrem (Brown 2006). Inaczej w przypadku LKD, gdzie członkowie brali na siebie zadanie reprezentowania interesów grup o niejasnych granicach, składzie i celach.

Podstawowe dla współczesnej demokracji pojęcie „reprezentacji” ma wiele znaczeń (por. Latour 2005; Waśkiewicz 2012), na szczegółowe rozważanie których nie ma tu miejsca. Mark Brown (2006: 207) w artykule dotyczącym kwestii reprezentacji w przypadku paneli obywatelskich powoływanych w związku z kontrowersjami z obszaru technonauki wskazuje na pięć zasad, na których opierać się może roszczenie do „bycia reprezentantem”: mandat (*authorization*); odpowiedzialność i rozliczalność (*accountability*); wiedzę ekspercką (*expertise*); udział (*participation*); oraz podobieństwo (*resemblance*), które okazują się istotne również dla uczestników obserwowanego procesu. Irwin i współautorzy wskazywali, że trudności z uzyskaniem wiarygodnej legitymizacji, opartej na zasadzie reprezentacji, są jednym z ponawianych „punktów ataku” procesów partycypacyjnych, zwracając jednocześnie uwagę, że zarzut ten przedstawiają nie tylko „fachowcy” z nauk społecznych, ale i sami ich uczestnicy. Przyjrzyjmy się zatem, jak w działaniu LKD tworzone było wspólne rozumienie roli tego ciała i jego członków.

Pierwsza trudność wynikała z faktu, że niewielu mieszkańców zgłosiło się do udziału w LKD. Sprawiało to, że trudno było uznać, iż członkowie grupy stanowili mikrokosmos wspólnoty lokalnej zgodnie z zasadą **podobieństwa** – odzwierciedlania podstawowych cech reprezentowanej społeczności. W rezultacie charakter tego gremium od początku budził wątpliwości i był przedmiotem dyskusji między samymi członkami LKD w kontekście reprezentowania innych mieszkańców i prawa do podejmowania decyzji w ich imieniu. Stąd też już na jednym z pierwszych spotkań LKD pojawił się postulat, by były one otwarte dla publiczności – może to być odczytywane jako propozycja zyskania legitymizacji przez maksymalną **przejrzystość**. Zasada ta nie była wymieniona przez Browna, może jednak być zakorzeniona w lokalnym doświadczeniu dotyczącym funkcjonowania demokracji – na przykład w instytucji zebrania wiejskich konstytuujących rady sołeckie. Propozycja ta spotkała się jednak ze

zdecydowanym sprzeciwem przedstawicieli koncesjonariusza, którzy uznali, że spotkania w węższym gronie dają więcej możliwości i w rezultacie nie została wprowadzona w życie.

Rozważając zasady i obowiązki związane z „byciem reprezentantem”, jeden z członków LKD zwrócił uwagę na **brak autoryzacji**: *my nie zostaliśmy wybrani przez społeczeństwo, tylko sami się zgłosiliśmy* [mieszkaniec 1, IDI]. Inni członkowie ripostowali, że *każdy mógł się zgłosić, ale i tak szło nam to z oporami* [wójt, IDI], oraz że *nikt nikomu nie zabraniał uczestnictwa, było to szeroko rozpropagowane w internecie, u sołtysów, na plakatach. Kto chciał mógł się zgłosić. Jeśli ktoś nie był to jego wina* [sekretarz, IDI], powoływali się zatem na **zasadę udziału**. W tym argumente pomija się jednak tych, którzy nie mogli znaleźć czasu na udział w czasochłonnym procesie ze względu na inne obowiązki lub nie akceptowali go jako politycznej innowacji przypuszczając, że służyć może raczej zwiększeniu akceptacji decyzji niż zyskaniu realnego wpływu na sytuację.

Jednocześnie dla uczestników było jasne, że rola reprezentanta oznaczała konieczność zaakceptowania **odpowiedzialności** wobec innych: świadczy o tym wyrażanie pewnej obawy przed reakcją mieszkańców niebiorących udziału w procesie. Jak w dyskusji zauważył jeden z członków w odpowiedzi na wahania swojego sąsiada: *nawet jeśli nie byliśmy wybrani, mieszkańcy sołectwa traktują Pana jako swojego przedstawiciela* [mieszkaniec 2, IDI]. W trakcie jednego ze spotkań LKD uczestnicy zwracali uwagę na to, że inni mieszkańcy z podejrzliwością traktują to, *co się tutaj dzieje: większość będzie myślała, że my zostaliśmy zrobieni, coś dostaliśmy*. Zapobieżeniu takim reakcjom służyć miał, jak się wydaje, niezrealizowany postulat obradowania „przy otwartych drzwiach”.

W obawach o reprezentatywność LKD i prawo do podejmowania decyzji w imieniu społeczności – które to obawy, jak zobaczymy, będą się przewijały przez cały proces – widać trudność z wypracowaniem modelu, który z jednej strony pozwalałby na bezpośrednie zaangażowanie „zwykłych mieszkańców”, z drugiej zaś pozwalał na podejmowanie decyzji dotyczących całej społeczności – również osób niezaangażowanych w proces. W rezultacie widoczne było oczekiwanie, że legitymizacja społeczna dla działania LKD **sprzężona będzie z mechanizmami lokalnej demokracji**: *spodziewałem się przynajmniej 15 radnych, bo oni mają mandat społeczny i obowiązek. Przez radę gminy powinna przepływać komunikacja* [mieszkaniec 2, IDI]. Na pierwszych spotkaniach moderatorzy z PZR starali się przeciwstawić takiej definicji sytuacji, podkreślając: *nawet gdyby zgłosiło się piętnastu radnych, wybralibyśmy dwóch, bo taka jest specyfika tych procesów* [PZR, IDI]. Taka deklaracja budzić może dalsze wątpliwości związane z autoryzacją, okazuje się bowiem, że w myśl koncepcji dialogu decydujące słowo co do wyboru reprezentantów mają przedstawiciele organizacji pozarządowej.

Mimo tych zmagania z pojęciem reprezentacji, ostatecznie rozumienie procesu dialogowego zostało zdominowane przez model LKD jako reprezentacji mieszkańców, jednak nie było jasne, na czym opiera się roszczenie do reprezentacji. Wskazuje na to podpisanie końcowej umowy społecznej przez przewodniczącego Rady Gminy jako reprezentanta mieszkańców (o czym będzie mowa dalej): wybór ten można zinterpretować w ten sposób, że prawo podpisującego do działania w imieniu mieszkańców zostało w części oparte na funkcji, którą sprawował w samorządzie, pomimo że Rada Gminy nie była zaangażowana w proces. Także działacze organizacji pozarządowej nazywają LKD „nieformalną grupą reprezentantów” [PZR]. Nie wszyscy jednak uczestnicy procesu zgadzają się z takim postawieniem sprawy. Niektórzy zwracają uwagę, że *mówienie o reprezentowaniu to nadużycie* [mieszkaniec 2, IDI].

### **Drugi punkt ataku: komunikacja i artykulacja, czyli kto tworzy ramy procesu?**

Kiedy rozważamy LKD jako eksperymentalne narzędzie „technologicznej demokracji”, istotne jest, jakie są relacje pomiędzy Komitetem a innymi, ustabilizowanymi instytucjami działającymi na danym terenie. W tej części analizujemy **zakres sprawczości w decydowaniu o przebiegu procesu i wyborze omawianych kwestii** przez uczestników procesu. Kto decyduje, jakie kwestie są omawiane – i w jaki sposób? Czy za obrady Komitetu odpowiada przede wszystkim organizacja pozarządowa – i jako takie pozostają one w pewnym sensie wyjęte z praktyki decyzyjnej i administracyjnej gminy – czy wręcz przeciwnie: proces stanowi integralną część administracyjnego procesu decyzyjnego, a odpowiedzialność za jego przebieg biorą na siebie władze gminy?

Z jednej strony, projekt „procesu dialogowego” został stworzony przez organizację pozarządową w oparciu o doświadczenia w prowadzeniu procesów partycypacyjnych w miastach oraz literaturę przedmiotu, jednak bez uwzględniania punktów widzenia i doświadczeń samorządowców i mieszkańców dotyczących sposobu prowadzenia dialogu i rozwiązywaniu konfliktów w ich gminie. PZR wielokrotnie podkreślała podczas spotkań z lokalną społecznością, że dysponuje wiedzą o tym, jak należy prowadzić dialog i zamierza się tą wiedzą podzielić – przypisując (być może mimowolnie) władzom samorządowym i innym uczestnikom rolę uczniów, którzy powinni podążać za wskazówkami jak, kiedy i o czym należy dyskutować. Z drugiej strony, zewnętrzna organizacja pozarządowa nie ma oczywiście decydującego wpływu na podejmowane lokalnie decyzje – wydaje się zatem, że LKD może mieć realne oddziaływanie tylko wtedy, jeśli jest powoływane i prowadzone przez władze samorządowe, które decydują się wdrażać ustalenia. Dlatego oficjalnie Komitet powoływany jest przez wójta, który wyznacza również pełnomocnika do spraw dialogu, a organizacja

pozarządowa pełni jedynie funkcję wspierającą. Prowadzi to do pewnego paradoksu, kiedy **jedna organizacja określa dokładnie przebieg procesu, a inne ciało ma wziąć odpowiedzialność za jego wynik**. Dzięki dokładnemu przestrzeganiu wskazówek zewnętrznej organizacji mieszkańcy i władze mają poczucie się „autentycznymi gospodarzami”:

*Tak to sobie zaplanowaliśmy, żebyście Państwo poczuli się autentycznymi gospodarzami tego miejsca i przyszłości gminy – tak to wszystko przygotowaliśmy. [PZR, DO]*

W odpowiedzi na ten paradoks wójt zdecydował się na „eksperyment”, w ramach którego wycofał się z roli lidera procesu, mimo że aktywnie uczestniczył w spotkaniach LKD jako jego członek. Wyrażał nadzieję, że **oddanie kontroli nad „warunkami zabierania głosu” instytucji z zewnątrz pozwoli ostatecznie zapewnić większe zaufanie do podejmowanych decyzji**, oddalając podejrzenie o manipulację ze strony władz. Inaczej mówiąc, dostrzegł w procedurze szansę na „odpolitycznienie” dialogu o gazie łupkowym w gminie:

*Na początku sobie założyłem, że ja nie będę aktywnie uczestniczył, żeby nie było, że jakieś reguły narzucam (...) To PZR był od prowadzenia tego, nie chciałem w to ingerować (...) Wójt jest postrzegany jako jakaś władza i później będzie tak, że ta władza narzuca swoje zdanie; a jednak jak ktoś jest obcy z zewnątrz, to jest inaczej postrzegane (...). Nie wiem, czy to by było dobrze postrzegane, gdybyśmy my sami mieli podobny proces prowadzić, bo zawsze byłoby to tak odebrane, że my manipulujemy społeczeństwem i tak prowadzimy dialog, żeby wyjść na swoje. [wójt, IDI]*

Takie nastawienie odpowiada oczekiwaniom innych uczestników procesu, którzy zauważają: *takie sporne kwestie najłatwiej jest prowadzić przy udziale osób niezaangażowanych* [radny, IDI]. Również bardziej krytycznie nastawiony członek LKD zwraca uwagę na kwestię neutralności zapewnioną dzięki udziałowi moderatora z zewnątrz:

*Takie rozwiązanie, jakie było zastosowane tu, czyli firma zewnętrzna, jest bardzo dobre. Jeżeli jest finansowana spoza jednej i drugiej strefy wpływów, ona musi być tak jak sędzia. [mieszkaniec 1, IDI]*

Jednocześnie niektórzy członkowie społeczności mieli wrażenie, że warunki dialogu narzucane przez organizację pozarządową ograniczają ich możliwość wpływania na rzeczywistość oraz prawo rozwiązywania konfliktów w sposób, do którego są przyzwyczajeni:

*Bo teraz to jest tak: to są fajne pytania na następne spotkanie. A na następnym spotkaniu będzie tak: zapisujemy, i na następne spotkanie. I my wtedy czujemy, że próbujecie nas zrobić jak małe dzieci: pogadamy, pogadamy, pojedynczo mówimy, nie jak na wiejskim spotkaniu! A ja mówię: to jest wiejskie spotkanie, my byśmy chcieli pokrzyżać zza krzesła,*

*bo to jest nasz teren! Wy jak nie znajdziecie gazu łupkowego to cyk i was nie ma. My tu zostaniemy.* [mieszkaniec 3, DO]

W praktyce jednak rozwiązanie, zgodnie z którym działaniami LKD kierowała w pełni organizacja pozarządowa, było dość powszechnie akceptowane. Również PZR dobrze czuła się w tej roli, mimo retoryki „oddawania sprawczości” w ręce społeczności lokalnych:

*My prowadzimy za rękę (...). Jak samorząd wynajmuje firmę zewnętrzną, to firma prowadzi proces dialogowy. (...) My z tego żyjemy i chcielibyśmy takie usługi wykonywać.* [PZR, IDI]

Przekazanie w całości dialogu w ręce organizacji pozarządowej może w odczuciu uczestników pomóc unikać stronniczości oraz umożliwiać stworzenie pewnego dystansu wobec napięć obecnych w każdej wspólnocie: takie rozwiązanie sprawdza się, gdy celem jest mediacja w konflikcie, załagodzenie sporu, wypracowanie kompromisu między stronami. Powstaje jednak **wątpliwość, czy takie podejście nie pozbawia procesu dialogowego legitymizacji jako sposobu podejmowania decyzji**. Czy decydowanie o przebiegu procesu przez zewnętrzny podmiot pozbawiony demokratycznej legitymizacji nie prowadzi do przyznania mu nadmiernej kontroli nad sposobem ujmowania problemu, a w końcu samym rezultatem? Uzasadniona wydaje się obawa, iż może prowadzić to do wyzbycia się przez lokalne władze części możliwości decydowania o rozwoju gminy.

Innym ważnym aspektem wpływającym na przebieg dyskusji była nierównowaga w dostępie do informacji pomiędzy członkami LKD rekrutowanymi spośród mieszkańców oraz przedstawicielami samorządu a koncesjonariuszem. W trakcie prac LKD wielokrotnie ujawniał się **deficyt informacyjny na poziomie gminy**, któremu zresztą obrady Komitetu miały zaradzić. Uczestnicy nie mieli pełnych informacji na temat problematyki poszukiwania gazu z łupków, kompetencji gminy w tym zakresie, planowanych zmian w przepisach prawa, a przede wszystkim korzyści i obciążeń dla gminy związanych z poszukiwaniem i przyszłym wydobywaniem gazu z łupków. Niejednokrotnie dyskusja utykała w martwym punkcie, gdyż nie można było określić, jakie wpływy do budżetu gminy przyniesie ewentualne wydobywanie gazu, jakie będą zadania i kompetencje gminy w zapewnieniu bezpieczeństwa procesu, jak będą rozwiązywane poszczególne kwestie związane z procesem poszukiwawczym (np. utylizacja odpadów, pobór wody). Stanowiło to istotną przeszkodę dla umożliwienia współdecydowania przez LKD o ewentualnym wydobywaniu gazu z łupków; **trudno jest prowadzić negocjacje, kiedy nieznane są stawki**: możliwe do osiągnięcia korzyści i potencjalne straty lub skala ryzyka. Przedstawienie takich analiz z wielu powodów wykraczało poza możliwości gminy: zarówno ze względu na brak

niezbędnych zasobów i kompetencji, jak i wiele źródeł niepewności<sup>7</sup>. Nie istniały zaś przygotowane przez agendy publiczne lub inne obdarzone autorytetem instytucje analizy, które pozwoliłyby rozwiać wątpliwości pojawiające się na poziomie lokalnym.

W sytuacji deficytu wiedzy i informacji po stronie gminy wyraźnie dawała się zauważyć **przewaga informacyjna koncesjonariusza**, który często był jedynym źródłem informacji dla mieszkańców i samego wójta. Brak alternatywnych kanałów informacji – poza Internetem, w którym mieszkańcy poszukiwali informacji na własną rękę – utrudniał sprawdzanie danych przekazywanych przez firmę. Jak zauważył w wywiadzie jeden z uczestników, ENI zazwyczaj reprezentowana była na LKD przez dwie lub trzy osoby, w tym jedną odpowiedzialną za komunikację społeczną i specjalistów od omawianych aktualnie zagadnień. Ze względu na naturalną w takiej sytuacji przewagę informacyjną, **firma poszukująca gazu miała możliwość narzucania własnych ram dyskursu**, a jej przedstawiciele pełnili momentami funkcję instancji rozstrzygających sporne kwestie. Warto podkreślić, że uprzywilejowana sytuacja firmy nie wynikała z celowych działań jej przedstawicieli, ale była uwarunkowana strukturalnie: międzynarodowa korporacja ma znacznie większy dostęp do wiedzy eksperckiej i innych zasobów niż kilkusobowa grupa mieszkańców gminy. Jej przedstawiciele są też sprawniejsi w prowadzeniu negocjacji i grupowych dyskusji, jeśli przypominają one bardziej zebranie „grupy projektowej” w firmie niż „wiejskie zebranie”.

Głównym elementem dialogu w ramach LKD było **zapraszanie zewnętrznych ekspertów**, wskazanych i wybranych przez członków LKD, do przedstawienia poszczególnych aspektów gazu z łupków (środowiskowych, ekonomicznych, hydrogeologicznych, prawnych itd.). Takie rozwiązanie miało zapewniać nieskrępowany dialog i możliwość wysłuchania opinii przedstawicieli różnych stron kontrowersji. W praktyce nieoczekiwaną przeszkodą okazała się jednak **niechęć instytucji państwowych do współpracy z LKD**. Dyrekcja regionalnego oddziału jednej ze służb ochrony środowiska odmówiła udziału swojego pracownika w spotkaniu LKD, wskazując na jego „publiczny” (sic!) charakter. Dopiero po interwencji przedstawiciela koncesjonariusza w warszawskiej centrali tej instytucji, została wyrażona zgoda<sup>8</sup>. Na problemy z pozyskiwaniem zewnętrznych ekspertów wskazywali po zakończeniu dialogu zarówno przedstawiciele PZR, jak i wójt gminy.

<sup>7</sup> Przede wszystkim związanych z tym, czy złoża gazu łupkowego w regionie mają cechy, które pozwolą na przemysłową produkcję gazu; ujawnia to zresztą dalszy przebieg wydarzeń w gminie, w której firma ENI ostatecznie odstąpiła od realizacji poszukiwań. Innym istotnym źródłem niepewności z punktu widzenia oddziaływania ewentualnego wydobycia na gminę był brak nowych regulacji dotyczących opodatkowania zysków z produkcji gazu z łupków.

<sup>8</sup> Ten przykład po raz kolejny wskazuje na przewagę koncesjonariusza nad innymi uczestnikami spotkań.

Podsumowując, **kontrolę nad przebiegiem procesu zachowała w dużym stopniu organizacja pozarządowa**, co wielu lokalnych aktorów odebrało z zadowoleniem jako sposób na „odpolitycznienie” dyskusji toczonyj w ramach społeczności. Jednocześnie takie „wyręczenie” samorządu w prowadzeniu dyskusji o przyszłości gminy nie wydaje się rozwiązaniem trwałym i może prowadzić do wniosku, że proces nie zwiększył zakresu sprawczości lokalnej społeczności. Z kolei ze względu na przewagę informacyjną i organizacyjną w czasie obrad Komitetu widać było **dominację koncesjonariusza**.

### **Trzeci punkt ataku: faktyczny wpływ procesu na podejmowane decyzje**

„Firma ENI Polska sp. z o.o. deklaruje wykonywanie wszelkich prac na terenie gminy zgodnie z wymaganiami polskiego prawa, koncesji, decyzji właściwych urzędów państwowych oraz najlepszą praktyką międzynarodową przemysłu ropy i gazu, a także w poszanowaniu lokalnej społeczności i środowiska naturalnego.” [fragment Umowy Społecznej]

Efektom prac LKD było wypracowanie **umowy społecznej** między uczestnikami dialogu określającej, **czy i na jakich warunkach prowadzone będą poszukiwania** i ewentualne wydobywanie gazu z łupków na terenie gminy. Przygotowanie umowy społecznej odbywało się na dwóch ostatnich spotkaniach LKD, w trakcie których ustalono jej treść i formę. Uroczyste podpisanie dokumentu odbyło się podczas otwartej debaty zamknięcia, podsumowującej prace LKD.

Cel LKD był od samego początku określony ambitnie: założono, że w przypadku niemożności osiągnięcia porozumienia Komitet mógłby zdecydować, że poszukiwania na terenie gminy nie będą prowadzone. Tymczasem zgodnie z obowiązującym prawem nawet władze samorządowe nie mogą zablokować takich prac – w zasadzie w przypadku dopełnienia przez inwestora obowiązków administracyjnych, jedyną możliwością wstrzymania inwestycji są podejmowane przez mieszkańców działania z pogranicza prawa, takie jak blokady i protesty okupacyjne. Trudno sobie zaś wyobrazić, by koncesjonariusz zgodził się na odstąpienie od inwestycji w wyniku dialogu ze społecznością lokalną. Szczęśliwie nie taki był finał procesu – strony deklarowały, że poszukiwania mogą być prowadzone przy zachowaniu dbałości o interesy pozostałych uczestników. Jednak brak formalnych możliwości zablokowania działań firmy mimo składanej przez organizatorów obietnicy, że uczestnicy LKD będą mogli zadecydować o przyszłości poszukiwań gazu w gminie, każe postawić pytanie, jak jest charakter i funkcje umowy.

Uczestnicy procesu zgadzają się co do tego, że **z perspektywy administracyjnej i przepisów prawa nie ma ona charakteru obowiązującego**, jest jedynie pewnym działaniem symbolicznym, **wyrazem dobrej woli i aktem nieformalnego porozumienia między stronami**. Nie musi to jednak oznaczać, że nie ma ona przez to mocy sprawczej. Choć jak zaznacza wójt, w samej umowie

*z niczyjej strony żadnych wielkich zobowiązań nie było, tylko byśmy się traktowali po partnersku [wójt, IDI], to zdaje on sobie sprawę, że jej przestrzeganie zależy od dobrej woli firmy. Jednak zakłada, że jest to koncern międzynarodowy i oni nie mogą sobie pozwolić na niewywiązywanie się z takiej umowy [wójt, IDI]. Wydaje się zatem, że proces wzmocnił zaufanie lokalnych władz do przedsiębiorstwa, przy czym trzeba zauważyć, że wójt od początku był przychylny inwestycji. Jednocześnie można przypuszczać, że spędzone na wspólnych dyskusjach godziny rzeczywiście ułatwiłyby późniejszą komunikacją, gdyby doszło do poszukiwań i wydobycia.*

Podobnie sprawę postrzegają przedstawiciele PZR: *to, że umowa jest podpisana, to jedna rzecz, ale nikt z członków nie wie, czy ona będzie realizowana [PZR, IDI]. I to pomimo faktu, że zapisy umowy dotyczące zobowiązań stron mają raczej ogólnikowy charakter:*

*To, co będzie się działo później, jest właściwie jednym zdaniem opisane, że ENI będzie informowało mieszkańców i wójta o tym, co się będzie działo, przez różne kanały komunikacyjne, a myśleliśmy, że wpracujemy jakąś szczegółową procedurę. [PZR, IDI]*

Podobnie mówi wójt: *chodzi głównie o współpracę, o informowanie [wójt, IDI]. Również firma potwierdza, że **umowa nie nakłada na nią żadnych specjalnych zobowiązań:***

*Dla nas to było tylko i wyłącznie oficjalne potwierdzenie, bo to wszystko co tam jest zadeklarowane, to i tak z naszej strony się zawsze dzieje. W każdym procesie. [ENI, IDI]*

Taka sytuacja wydaje się sprzyjać **firmie poszukującej gazu, która zyskała na procesie dialogowym i podpisaniu umowy pokazując swoje zaangażowanie społeczne, otwartość i dbanie o dobre relacje ze społecznościami lokalnymi**, nie zobowiązując się zarazem do żadnych ustępstw. O takich zamiarach przyjętych od samego początku świadczyć może przywoływana przez przedstawicieli PZR pierwsza rozmowa z prezesem firmy w Warszawie, przed uzyskaniem zgody na przystąpienie ENI do dialogu:

*Prezes bardzo zatrzymał się nad słowem „negocjacyjna grupa”. Mówi: „A jak to negocjacyjna? My nie chcemy nic negocjować” (...) na tym etapie, na którym i tak wydajemy pieniądze, powiedział, że na tym etapie negocjować nie chcemy i nie powinniśmy. [PZR, IDI]*

Wydaje się, że taka postawa firmy nie mogła pozostać bez wpływu na kształt LKD i charakter jego prac, co mogło przyczynić się do ostatecznego odejścia od modelu grupy negocjacyjnej, ustalającej warunki poszukiwania gazu z łupków. Pomimo że organizacja pozarządowa od początku była świadoma takiego podejścia prezesa firmy, wciąż przedstawiała cel spotkań jako „negocjowanie warunków inwestycji”.



Również mieszkańcy dostrzegają, że umowa społeczna służyła bardziej budowaniu relacji opartych na zaufaniu niż egzekwowaniu konkretnych, „wynegocjowanych” postanowień:

*Troszeczkę ta umowa legalizuje działalność firmy, ale do końca nas nie zapewnia, że będzie tak jak jest w umowie (...) Ta umowa jest faktycznie taka dżentelmeńska, ale ona będzie przestrzegana z naszej strony i myślę, że z drugiej strony też. [radny, IDI]*

W anonimowym komentarzu, który pojawił się na stronie internetowej pod informacją o podpisaniu umowy społecznej, można przeczytać podobną ocenę wyrażaną w bardziej bezpośredni sposób:

Umowa żenująca. Firma ENI w zasadzie do niczego się nie zobowiązała. To, że będzie przestrzegać prawa to raczej żadne zobowiązanie. Informacja, tyle ile będą chcieli. Stypendia – oferowane w miarę możliwości! Dobrze sobie, możliwości to firma ENI – 3 największa firma naftowa w Europie – ma ogromne. Skąd takie zastrzeżenie? Natomiast firma ENI zyskała to czego chciała, jak również władze. Miejscowa ludność nie będzie protestować. Nawet, jak wartość ich majątków spadnie o połowę albo i więcej. GRATULACJE!

Pokazuje to, że ta forma nie zawsze prowadzi do rzeczywistego zwiększenia zaufania pomiędzy stronami, zamiast tego może być postrzegana jako manipulacja.

Podsumowując, w ocenie większości uczestników podpisana umowa nie wpłynęła w widoczny sposób na dalszy przebieg działań. Była postrzegana przede wszystkim jako sposób na nawiązanie komunikacji i wzbudzenie wzajemnego zaufania, które zwiększyło poziom legitymizacji działań korporacji. Niektórzy uczestnicy byli zadowoleni z tego efektu i sądzili, że zaowocuje on dobrą współpracą, podczas gdy inni postrzegali go jako manipulację – zwłaszcza, że na początku podkreślano, iż udział w procesie ma umożliwić wpływ na kształt inwestycji w gminie.

### **Czwarty punkt ataku: demokratyzacja – umowa społeczna a instytucje demokratyczne**

*Czuje się tutaj jak Indianin, którego się próbuje jedną umową zatłwić. [mieszkaniec 4, LKD]*

Choć LKD było projektowane jako grupa interesariuszy, **stronami podpisującymi umowę były władze gminy (wójt), firma poszukująca gazu oraz „mieszkańcy”**. Najwięcej wątpliwości – w świetle omówionego wcześniej problemu reprezentatywności i mandatu społecznego LKD – wzbudzał ostatni punkt: **kto ma reprezentować mieszkańców i na jakich zasadach?** Już na jednym z pierwszych LKD wójt zauważył, że *nikt nie odważy się podpisać* [umowy

społecznej – dop. aut.] w imieniu wszystkich mieszkańców. Ostatecznie ustalono, że w imieniu mieszkańców umowę podpisze przewodniczący rady gminy, który akurat szczęśliwie był uczestnikiem LKD. Jak jednak w wywiadzie ewaluacyjnym zauważył sekretarz gminy, odbyło się to bez mandatu ze strony rady gminy:

*Przewodniczący organizuje prace rady gminy, nie ma prawa podpisywania umów w imieniu mieszkańców; a poza tym rada nie wskazała przewodniczącego do reprezentowania mieszkańców. [sekretarz, IDI]*

Inaczej z kolei widzi sprawę wójt:

*To rada gminy reprezentuje mieszkańców, to mieszkańcy ich wybrali, więc kto inny powinien reprezentować mieszkańców, jak nie przewodniczący rady gminy? Uważam, że wybór był bardzo trafny. Kogo mieliśmy wybrać, kogoś z mieszkańców? A potem byłyby pytania, a czemu on, a nie ktoś inny. [wójt, IDI]*

Takie stanowisko podzielali również przedstawiciele ENI oraz PZR, co zdecydowało o przyjęciu tego rozwiązania. Przewodniczący też był zadowolony z takiego rozwiązania:

*Zostanę wpisany w karty historii Mikołajek, tak się trochę poczułem, czułem, że podpisywałem to w imieniu mieszkańców. [Przewodniczący Rady Gminy, IDI]*

Mimo że ostatecznie przyjęto to rozwiązanie, wcześniej nie ustalono **relacji LKD z radą gminy** – zarówno jeśli chodzi o udział radnych w LKD, jak i o zakotwiczenie procesu dialogowego w strukturach i procedurach decyzyjnych gminy. Pojawia się zatem pytanie, czy mandatu społecznego do prowadzenia procesu dialogowego nie mogła udzielić rada gminy, na przykład w formie uchwały powołującej LKD. Takie rozwiązanie zostało odrzucone przez PZR: *Konsultacje są zadaniem wójta, a nie gminy. Radzie gminy trzeba teraz przedstawić wyniki. [PZR, IDI]*

Problem może wynikać po części z prostego błędu, jakim był brak ustalenia na początku procesu jego formalnych ram: umocowania w strukturze decyzyjnej gminy (np. poprzez uchwałę rady gminy powołującą LKD), ustalenia charakteru umowy społecznej, a wreszcie jednoznacznego określenia, czym jest LKD. Wiadać bowiem, jak przez wybór trzech stron podpisujących umowę – wójta, firmy i mieszkańców – **zaakceptowane zostało postrzeganie LKD jako grupy reprezentującej mieszkańców**. Powstaje przy tym wątpliwość, dlaczego władze samorządowe (jako polityczna reprezentacja społeczności lokalnej) zostały potraktowane jako osobna strona umowy i faktycznie przeciwstawione mieszkańcom.

Innym utrudnieniem zapewnienia możliwości wpłynięcia na podejmowane decyzje przez LKD był **brak realnej współpracy gminy z ponadlokalnymi**

**strukturami władzy.** W trakcie spotkań wielokrotnie dochodzono do wniosku, że omawiane problemy powinny być rozwiązywane wspólnie z przedstawicielem rządu, np. w osobie przedstawiciela urzędu wojewódzkiego. Pojawiało się również przekonanie, że wyniki dialogu powinny być przekazane „wyżej”: na szczebel województwa i państwa, co zresztą było elementem koncepcji programu „Razem o Łupkach”. W tym celu została również nawiązana współpraca z Urzędem Marszałkowskim Województwa Pomorskiego, a nawet Ministerstwem Gospodarki: dialog objęli patronatem marszałek województwa i główny geolog kraju, w jednym spotkaniu udział wzięła pełnomocnik marszałka ds. gazu z łupków. Również w otwartej debacie kończącej prace LKD wzięli udział marszałek i główny geolog kraju. Ostatecznie jednak poza symbolicznym wymiarem współpracy **trudno wskazać wpływ obrad LKD na faktyczny proces decyzyjny na poziomie województwa czy kraju.**

Przyczyn braku sprzężenia prowadzonego dialogu z procesami decyzyjnymi instytucji wojewódzkich i centralnych nie można upatrywać w konstrukcji projektu. Wydaje się, że pozostawiał on wystarczające „wyjścia” na zewnątrz, szczególnie wobec władz wojewódzkich i centralnych (choćby poprzez instytucję pełnomocnika ds. dialogu, reprezentującego LKD wobec innych instytucji czy też zaproszenie do współpracy urzędu marszałkowskiego i ministerstwa środowiska). Jak jednak później podkreślali organizatorzy procesu z PZR (a także wójt), istotnym problemem był widoczny brak woli do współpracy ze strony innych instytucji (czego najlepszym wyrazem są wspomniane odmowy udziału pracowników instytucji ochrony środowiska w spotkaniach LKD).

Kolejna kwestia, dotycząca miejsca umowy społecznej w procesie decyzyjnym, to jej treść. Z założenia umowa opiera się na wynikach negocjacji dotyczących poszczególnych zagadnień diskutowanych podczas LKD. Ponieważ jednak po spotkaniach nie sporządzano protokołów z przyjętymi wnioskami i ustaleniami, w trakcie dwóch ostatnich spotkań PZR zaproponowała gotowe zapisy dotyczące poszczególnych kwestii, takich jak woda, środowisko, prawo itp. Te fragmenty zostały odczytane i poddane pod dyskusję, a następnie rozdzielone między uczestników LKD, którzy mieli je zaprezentować podczas debaty zamknięcia. W międzyczasie można było jeszcze przekazywać uwagi do treści zapisów, z której to możliwości skorzystała jedynie firma poszukująca gazu.

Taka procedura wydaje się rodzić **wątpliwości, w jakim stopniu treść umowy społecznej faktycznie odzwierciedla rezultaty dialogu**, w jakim zaś odpowiedzialność za jej treść w nadmiernym stopniu przejęli moderаторzy. Oni sami podkreślali, że zabrakło dodatkowego spotkania poświęconego wspólnej pracy nad umową społeczną, a także procedury sporządzania protokołów po każdym spotkaniu i zatwierdzania ich przed rozpoczęciem kolejnego LKD – szeroko przyjętego mechanizmu zapewniającego przejrzystość obrad rozmaitych

gremiów. Choć zatem kwestie te można bagatelizować jako „techniczne przeoczenie”, w istocie wskazują one na pewien wrażliwy punkt, który może zdecydować o charakterze całego przedsięwzięcia. Ostatecznie bowiem **wpływ członków LKD na przebieg spotkań oraz przedstawione społeczności wnioski był mniejszy, niż zakładał pierwotny projekt**, a niektóre zadania wykonali „profesjonaliści” z organizacji pozarządowej.

Podsumowując, **działanie LKD nie było sprzężone z działaniem zastanych instytucji**, których celem jest umożliwienie obywatelom wpływu na kierunki polityk publicznych w skali gminy, regionu czy kraju. Podejmowane ustalenia pozostawały „zawieszane w próżni” (instytucjonalnej), a treść i forma umowy społecznej nie zązębiały się z działaniami instytucji odpowiedzialnych za inwestycję w poszukiwania i wydobywanie gazu z łupków.

### Odcienie partycypacji: konsultacje, lekcja dialogu, pacyfikacja?

*My czujemy, że próbujecie nas zrobić jak małe dzieci: pogadamy, pogadamy, pojedynczo mówimy, nie jak na wiejskim spotkaniu! A ja mówię: to jest wiejskie spotkanie, my byśmy chcieli pokrzyczeć zza krzesła, bo to jest nasz teren! Wy jak nie znajdziecie gazu łupkowego, to cyk i was nie ma. My tu zostaniemy. Stąd te nasze wątpliwości i nasze pytania. [mieszkaniec 5, DO]*

Cook i współautorzy (2013) zwrócili uwagę, że wieloznaczność pojęcia partycypacji nie jest „wypadkiem przy pracy”, ale warunkiem umożliwiającym zgodę wielu różnych aktorów na wprowadzenie jej elementów w ustalone praktyki, ponieważ dzięki „interpretacyjnej elastyczności” tego pojęcia, **pozornie radykalny projekt nie zmienia zbyt wiele w rutynowym działaniu zastanych instytucji**. Próbując podsumować powyższe wątki i udzielić odpowiedzi na pytanie o rolę dialogu w procesie podejmowania decyzji warto zobaczyć, w jaki sposób sami **uczestnicy procesu dialogowego przedstawiają jego cele** i stopień ich realizacji. Jeden z często wskazywanych aspektów to **zdobycie i uporządkowanie wiedzy o gazie z łupków**, a także o preferencjach i odczuciach mieszkańców. Tak też już po zakończeniu prac LKD definiuje cel jego prac wójt gminy, wskazując na zdobycie wiedzy przez mieszkańców, *by mogli sami oszczędzić* [wójt, IDI], doceniając także szansę na poznanie opinii samych mieszkańców. Podobnie wypowiada się pełnomocnik wójta, wskazując przede wszystkim na zdobycie nowej wiedzy. Uczestnicy LKD wydają się zadowoleni z uzyskanej wiedzy:

*Wszystkie moje wątpliwości zostały rozwiane, wszystkie tematy zostały omówione przez fachowców, jestem usatysfakcjonowany z tego, jak to przebiegało (...) Podobało mi się, że ktoś się liczy z naszym zdaniem, a nie robi coś za naszymi plecami, my możemy*

*zadać pytanie, ktoś nam odpowie i nie zostaliśmy pozostawieni sami sobie.* [Przewodniczący Rady Gminy, IDI]

Również inny rozmówca docenia ten aspekt procesu, wskazując, że szczególne informacje o technologii pozwoliły mu świadomie zająć stanowisko wobec możliwości, jakie inwestycja otwiera przed społecznością:

*Oprócz tego, że mogłem się wygadać, to jeszcze posiadałem sporo wiedzy, która pozwoliła mi pełniej ocenić cały proces poszukiwań i wydobywania łupków i która pozwoliła mi zająć w tym zakresie stanowisko. I chociaż zawsze jakieś wątpliwości pozostaną, to cały proces LKD uważam za trafiony, bo pozwolił mi poznać odpowiedzi na wiele rodzących się pytań na temat środowiska, prawa i tak dalej.* [radny, IDI]

Przedstawiciele PZR, odpowiadając na pytanie: co było celem LKD, wskazują w pierwszej kolejności na *wypracowanie wspólnego stanowiska wszystkich interesariuszy, na jakich warunkach będzie prowadzona inwestycja w gminie* [PZR, IDI]. Jest to jedyna odpowiedź odwołująca się do przełożenia wiedzy na podejmowane decyzje, jaka pojawiła się w przeprowadzonych wywiadach ewaluacyjnych: dla uczestników LKD ta funkcja ostatecznie nie miała znaczenia, być może dlatego, że zdawali sobie sprawę z przedstawionych wyżej ograniczeń strukturalnych oraz z tego, że ogólny charakter umowy nie pozwala uznać jej za akt „ustalający warunki prowadzenia inwestycji”. Zresztą przedstawiciele PZR wydają się zdawać sobie sprawę, że tego celu nie udało się zrealizować, podkreślając za to **samoistną wartość dialogu**:

*Chcieliśmy rozpoznać i włączyć wszystkich interesariuszy w ten dialog i zebrać ich przy jednym stole. Już samo zebranie interesariuszy przy jednym stole jest pewnym sukcesem.* [PZR, IDI]

Taka odpowiedź, odwołująca się do modelu „droga jest celem”, wydaje się świadczyć o rezygnacji z ambicji wywierania rzeczywistego wpływu na proces decyzyjny i ograniczenie się do **nauki dialogowania**:

*Celem też było pokazanie gminie jak dialogować, konsultować. Chcieliśmy pokazać, że w podobny sposób można rozmawiać o innych inwestycjach w gminie (...) Chodziło o to, żeby ktoś w przyszłości w tej gminie umiał takie procesy prowadzić, komunikować się z mieszkańcami.* [PZR, IDI]

Ten cel został z pewnością osiągnięty, rozmówcy w trakcie wywiadów ewaluacyjnych podkreślają obudzenie pewnego potencjału obywatelskości w gminie, a także satysfakcję z przećwiczenia nowego narzędzia dialogu:

*Wypracowanie sobie tych elementów podczas prac LKD myślę, że będzie rzutowało na wszystkie inwestycje w gminie. My prowadzimy wiele inwestycji w gminie i myślę, że to właśnie powinno być podparte takimi spotkaniami, debatami, bo wtedy jest łatwiej to zaakceptować.* [Pełnomocnik ds. Dialogu, IDI]

Jednocześnie trzeba zaznaczyć, że „wartość dodana”, jaką wprowadza zewnętrzna firma w opinii uczestników dialogu, która zdaniem wójta i mieszkańców jest gwarantem bezstronności, stawia pod znakiem zapytania możliwość prowadzenia podobnych procesów przez samorząd bez wsparcia „profesjonalistów od partycypacji”. Wiodąca rola PZR w czasie obrad Komitetu, tworzenia umowy społecznej i podczas debaty zamknięcia sprawia, że trudno przewidzieć, czy społeczność byłaby w stanie uruchomić podobny proces bez zewnętrznej organizacji, „prowadzącej ją za rękę”.

Cały czas otwartym pozostaje jednak pytanie o możliwość wypracowania wspólnego stanowiska i ustalania warunków inwestycji, a więc wywarcie **realnego wpływu na przebieg inwestycji**. Ten aspekt spotkał się z dość krytyczną oceną części uczestników procesu:

*Uzupełniłem swoją wiedzę, troszkę poglądy sobie na ten temat wyrobilem od tej strony, ale czuje taki niedosyt, jeśli chodzi o możliwość negocjacji jakichś warunków współistnienia kopalni ze środowiskiem i społeczeństwem. Miałem odmienne zdanie w tej naszej pracy zespołowej, a jako mniejszość nie miałem za wiele do powiedzenia. (...) To nie był głos ludu, to nie było spotkanie, które miało cokolwiek zmienić, ustalić. Cały ten proces miał na celu uspokojenie opinii publicznej, taki obraz był końcowy. Wszystkie ramowe założenia procesu ujęte były w tej umowie, tam nie było żadnych rozbieżności, wszyscy byli za. [mieszkaniec 1, IDI]*

Powracają zatem podstawowe wątki braku realnych narzędzi oddziaływania LKD (nieumocowanego w porządku prawnym) oraz ogólnikowości umowy społecznej, która nie określa szczegółowych warunków inwestycji. Zamiast tego pojawia się kwestia uspokajania opinii publicznej i **pozyskiwania akceptacji społecznej dla inwestycji**. Co ciekawe, podobnie o celu LKD mówi przedstawicielka firmy ENI:

*Mamy licencję na poszukiwanie od rządu. Ale żeby prowadzić poszukiwanie w normalny, spokojny sposób potrzebujemy też czegoś, co określamy jako licencję społeczną, i ten dokument którym się proces zakończył, czyli ta umowa społeczna, to jest dokładnie to samo. (...) Dla nas to nie była żadna nowość. Jak rozmawiałam z naszą centralą, to byłam zdziwiona, bo okazało się, że oni podpisują takie dokumenty, a u nas to było po raz pierwszy... Natomiast oni to robią w różnych miejscach na świecie. [ENI, IDI]*

Z tej wypowiedzi wydaje się wynikać, że dla firmy głównym celem dialogu było uzyskanie licencji społecznej, która pozwala na prowadzenie poszukiwania „w normalny, spokojny sposób”. W ten sposób dialog staje się swoistym „wentylem bezpieczeństwa”, który pozwala na uspokojenie mieszkańców. Podobnie zresztą widzą to przedstawiciele społeczności lokalnej: *a jednocześnie poprzez te spotkania zeszło ciśnienie z nas, mieszkańców [radny, IDI]*.

## Podsumowanie

Analiza przebiegu dialogu oraz wywiady ewaluacyjne pokazały, że jego uczestnicy nie uważali dialogu za skuteczne narzędzie pozwalające na współdecydowanie mieszkańców o przebiegu inwestycji. Eksperymentalna instytucja okazała się wrażliwa w każdym z „punktów ataku” wskazywanym przez krytyków partycypacji w obszarze technonauki: nierozwiązane w satysfakcjonujący sposób dylematy wokół reprezentacji, problem z zewnętrzną kontrolą artykulacji, brak widocznego wpływu na podejmowane decyzje oraz nieuporządkowany stosunek do tradycyjnych, obowiązujących instytucji demokratycznych. **Problemy te krystalizują się wokół podpisanej przez strony procesu umowie społecznej:** ze strony mieszkańców podpisał je przewodniczący rady gminy, „pożyczając” demokratyczną legitymizację od innej instytucji, która nie została włączona w obrady; umowę w dużym stopniu „ułożyła” organizacja pozarządowa; jest ona wyrazem dobrej woli, nie narzuca jednak konkretnych zobowiązań. W tym sensie można przyznać rację mieszkańcom, którzy krytykowali projekt, podejrzewając, że nie uniemożliwi on mieszkańcom realnego wpływu na przebieg inwestycji.

Z drugiej strony, **wielu uczestników wyrażało zadowolenie z przebiegu procesu i z tego, że miał miejsce w gminie.** Został oceniony jako **skuteczne narzędzie pozwalające na zwiększanie wiedzy i przepływu informacji** – zarówno dotyczących technologii, jak i interesów i postaw uczestników. Nie udało się jednak zbliżyć do ideału „symetrycznej współprodukcji wiedzy” ze względu na widoczną przewagę koncesjonariusza.

Proces przyczynił się do budowania zaufania pomiędzy niektórymi uczestnikami, poprzez udzielenie satysfakcji proceduralnej oraz „dżentelmeńską umowę”, która przez część społeczności może być odbierana jako istotny, przekonujący znak dobrej woli i początek współpracy koncesjonariusza z lokalną społecznością. W rezultacie spełniła **ważną rolę z punktu widzenia firmy: przyczyniła się do budowania akceptacji i udzielenia „społecznej licencji”**, zmniejszając prawdopodobieństwo późniejszego wystąpienia konfliktów.

Gdyby doszło do realizacji inwestycji<sup>9</sup>, mogłoby się jednak okazać, że mieszkańcy mający dobrą orientację w kwestii używanych technologii, ochrony środowiska czy przepisów prawa mogliby szybciej i skuteczniej reagować na ewentualne nadużycia lub zaniedbania. Można zatem zaryzykować stwierdzenie, że **udział w procesie zwiększył „kompetencje strażnicze” członków społeczności.**

<sup>9</sup> Firma ENI na początku 2014 roku ostatecznie zrezygnowała z prowadzenia w Polsce prac związanych z poszukiwaniem gazu z łupków.

Podsumowując, wydaje się, że proces spełnił wiele funkcji, które członkowie społeczności lokalnej uważają za korzystne. Jednak przebieg pilotażu jest kolejną ilustracją wskazanego we wstępie mechanizmu **od informowania do współdecydowania i z powrotem**. Proces, który w założeniach umożliwić miał mieszkańcom współdziałanie w decyzjach, ostatecznie polegał przede wszystkim na wymianie informacji i budowaniu relacji, w niewielkim zaś stopniu pełnił funkcję związaną z „negocjowaniem wiążących rozwiązań” i zapewnieniu realnego udziału w kształtowaniu warunków inwestycji. Niewywiązane się z tego zobowiązania prowadzić może do rozczarowania części mieszkańców oraz do stworzenia wrażenia braku przejrzystości czy manipulacji.

### **Jak prowadzić dialog – propozycje zmian**

Sprawdzenie, jak model działa, kiedy dostanie się w ręce realnych użytkowników, prowadzić może do pomysłów na dalsze przeprojektowanie instytucji. Nasze propozycje opieramy przede wszystkim na krytyce sformułowanej przez samych uczestników procesu: trzeźwych wątpliwościach co do rzeczywistego wpływu na podejmowane decyzje oraz przywiązania do przejrzystych zasad reprezentacji.

Pierwszy możliwy kierunek przeprojektowania działań dialogowych oznacza **pozostanie przy podobnej formie, jednak bez deklaracji, że celem spotkania jest „negocjowanie warunków inwestycji”**. Zamiast tego, grupy dialogowe mogą być przedstawiane przez pryzmat funkcji, które z powodzeniem spełniają: forma pogłębionej wymiany informacji, pozwalającej dokładnie poznać stanowisko i interesy stron. Chociaż oznacza to porzucenie modnej etykiety „partycypacji”, mogłoby wbrew pozorom przekonać tych mieszkańców, którzy od początku nie liczyli na realną możliwość uzyskania wpływu na decyzję firmy poprzez udział w serii dyskusji. Warto podkreślić, że tego rodzaju spotkania nie tylko działają – zgodnie z interesem inwestora – na rzecz „społecznej harmonii” i unikania konfliktów, ale też zwiększają potencjalne możliwości reagowania uczestników na ewentualne zaniedbania czy nieprawidłowości przez dostarczenie wiedzy oraz stworzenie zainteresowanej i poinformowanej grupy „społecznych ekspertów”. Dlatego, nawet jeśli taka instytucja nakierowana na wymianę informacji o technologii i o wzajemnych preferencjach nie miałaby wpływu na podejmowane decyzje, wciąż może mieć ważne miejsce w ramach „technologicznej demokracji”, wytwarzając kompetentną i poinformowaną lokalną opinię publiczną, zdolną zastosować prawne środki nacisku na inwestora, jeśli uzna to za konieczne.

Dруга możliwość przeprojektowania instytucji zmierzałaby w stronę **umożliwienia lokalnym społecznościom wywierania realnego wpływu na określanie warunków inwestycji**. Doświadczenie z LKD jest w tym kontekście istotne, ponieważ pokazuje, że mieszkańcy są zdolni i gotowi do przystąpienia do dialogu – ale wskazuje też obszary, które trzeba dopracować. Przede



wszystkim przemyślenia wymaga kwestia demokratycznej legitymizacji reprezentantów, na którą uczestnicy i społeczność okazali się bardzo wrażliwi, a ich intuicje – w dużym stopniu zgodne ze stanem myśli politycznej o tej kwestii. Problem z pewnością urósłby do większych rozmiarów, gdyby decyzje podejmowane przez gremium były wiążące dla całej wspólnoty. Uwaga poświęcana problemowi reprezentacji oraz oczekiwanie wobec pochodzących z wyboru radnych, że zaangażują się w proces, dostarcza wskazówki, że dążąc do zwiększenia wpływu obywateli na bieg spraw lokalnych, nie należy szybko odrzucać osiągnięć reprezentacji na rzecz demokracji bezpośredniej. Być może właściwym forum dla działań dialogowych mogą być zebrania rad gminy lub rad sołectkich, otwarte dla wszystkich mieszkańców. Wydaje się to szczególnie dobrym rozwiązaniem na poziomie gmin wiejskich, gdzie anonimowość i dystans pomiędzy reprezentantem i wyborcami nie jest takim problemem, jak w miastach. Odsyła nas to do sedna idei samorządu i samorządności, która – jeśli się dobrze przyjrzeć – jest wszak niczym innym niż najbardziej partycypacyjną, bezpośrednią i oddolną formą uczestnictwa w podejmowaniu decyzji, jaki funkcjonuje w naszym systemie administracyjnoprawnym. Zamiast więc szukać nowych form partycypacji obywatelskiej poprzez tworzenie nowych forów, które działają często obok realnych mechanizmów decyzyjnych, warto spróbować poszukać rozwiązań zakorzenionych w już istniejących instytucjach samorządów lokalnych.

## Literatura

- Allen, Michael Thad i Gabrielle Hecht (red.). 2001. *Essays in Honour of Thomas Parke Hughes and Agatha Chipley Hughes*. Cambridge, Massachusetts, London, England: The MIT Press.
- Arnstein, Sherry R. 1969. *A Ladder of Citizen Participation*. „Journal of the American Institute of Planners” 35(4): 216–224.
- Bandelli, Andrea i Elly A. Konijn. 2013. *Science Centers and Public Participation: Methods, Strategies, and Barriers*. „Science Communication” 35(4): 419–448.
- Beck, Ulrich. 2012. *Spoleczeństwo światowego ryzyka. W poszukiwaniu utraconego bezpieczeństwa*. Warszawa: Scholar.
- Bińczyk, Ewa. 2013. *Technonauka w społeczeństwie ryzyka. Filozofia wobec niepożądanych następstw praktycznego sukcesu nauki*. Toruń: Wydawnictwo Naukowe UMK.
- Bodmer, Walter. 1986. *Public understanding of science: the Royal Society reports*. „Science, Technology and Human Values” 11 (1): 53–60.
- Boholm, Asa i Ragnar Lofstedt (red.). 2004. *Facility Siting. Risk, Power and Identity in Land Use Planning*. London: Earthscan.
- Boltanski, Luc. 2011. *On Critique: A Sociology of Emancipation*. Cambridge: Polity.

- Brown, Mark B. 2006. *Survey Article: Citizen Panel and the Concept of Representation*. „The Journal of Political Philosophy” 14(2): 203–225.
- Buczkowski, Piotr i Piotr Matczak (red.). 2004. *Konflikt nieunikniony. Wspólnoty i władze lokalne wobec konfliktów spowodowanych rozwojem*. Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej.
- Callon, Michel. 1999. *The Role of Lay People in the Production and Dissemination of Scientific Knowledge*. „Science Technology & Society” 4 (1): 81–94.
- Callon, Michel, Pierre Lascoumes i Yannick Barthe. 2009. *Acting in an Uncertain World: An Essay on Technical Democracy*. Cambridge, Massachusetts, London, England: The MIT Press.
- Communication from the Commission of 25 July 2001 *European Governance – A White Paper*: COM(2001) 428 final – Official Journal C 287 of 12.10.2001 [dostęp: 13.08.2014].
- Cook, Brian, R., Mike Kesby, Ioan Fazey i Chris Spray. 2013. *The Persistence of “Normal” Catchment Management Despite the Participatory Turn: Exploring the Power Effects of Competing Frames of Reference*. „Social Studies of Science” 43(5): 754–779.
- Cooke, Bill i Uma Kothati (red.) 2001. *Participation: the New Tyranny?* New York: Zed Books.
- Deleamarle, Aurelie. 2013. *A Rationale for Public Intervention in Disruptive Technological Development: Public Policy Tools as Trust-enabling Mechanisms*. „Technology Analysis & Strategic Management” 5: 37–41.
- Dickson, David. 2000. *Science and Its Public: The Need for a ‘Third Way’*. „Social Studies of Science” 30(6): 917–923.
- Długosz, Dagmir i Jakub Wygański. 2005. *Obywatele współdecydują – przewodnik po partycypacji*. Warszawa: Stowarzyszenie Forum Inicjatyw Pozarządowych.
- Durant, Jeff, Geoffrey A. Evans. i Geoffrey P. Thomas. 1989. *The Public Under – Standing of Science*. „Nature” 340: 11–14.
- Epstein, Steven. 1995. *The Construction of Lay Expertise: AIDS Activism and the Forging of Credibility in the Reform of Clinical Trials*. „Science, Technology & Human Values” 20(4): 408–437.
- van Est, Rinie i Frans Brom. 2012. *Technology Assessment: Analytic and Democratic Practice*. „Encyclopedia of Applied Ethics” 4: 306–320.
- Felt, Ulrike i Brian Wynne. 2007. *Taking European Knowledge Society Seriously. Report of the Expert Group on Science and Governance to the Science, Economy and Society Directorate*. Directorate – General for Research, European Commission, European Commisision, [http://www.bmbf.de/pub/EuropeanKnowledge\(6\).pdf](http://www.bmbf.de/pub/EuropeanKnowledge(6).pdf) [dostęp: 13.08.2014].
- Fiorino, Daniel J. 1990. *Citizen Participation and Environmental Risk: A Survey of Institutional Mechanisms*. „Science, Technology & Human Values” 15(2): 226–243.
- Fischer, Frank. 2000. *Citizens, Experts, and the Environment, Durham*. London: Duke University Press.
- Fischhoff, Baruch. 1995. *Risk Perception and Communication Unplugged: Twenty Years of Process*. „Risk Analysis” 15(2).

- Frankenfeld, Phillip J. 1992. *Technological Citizenship: A Normative Framework for Risk Studies*. „Science, Technology & Human Values” 17(4): 459–484.
- Funtowicz, Silvio O. i Jeremy R. Ravetz. 1990. *Uncertainty and Quality in Science for Policy*. Dordrecht, The Netherlands: Kluwer.
- Gadomska, Magdalena. 2009. *Spoleczna konstrukcja ryzyka technologicznego*. „Kultura i Społeczeństwo” 53(1): 43–67.
- Gaz z ziemny z łupków. Państwowy Instytut Geologiczny, Państwowy Instytut Badawczy: [http://www.pgi.gov.pl/pl/dokumenty-in-edycja/doc\\_view/1925-folder-pig-pib-o-gazie-upkowym.html](http://www.pgi.gov.pl/pl/dokumenty-in-edycja/doc_view/1925-folder-pig-pib-o-gazie-upkowym.html) [dostęp: 13.08.2014].
- Geels, Frank W. 2004. *From Sectoral Systems of Innovation to Socio-Technical Systems*. „Research Policy” 33(6–7): 897–920.
- Hardt, Łukasz. 2013. *Optymalność instytucji w perspektywie implementacji zasad dobrego rządzenia*. W: J. Wilkin (red.). *Jakość rządzenia w Polsce. Jak ją badać, monitorować i poprawiać?* Warszawa: Scholar, s. 54–71.
- Hagendijk, Rob i Alan Irwin. 2006. *Public Deliberation and Governance: Engaging with Science and Technology in Contemporary Europe*. „Minerva” 44: 167–184.
- Higdem, Ulla. 2014. *The Co-creation of Regional Futures: Facilitating Action Research in Regional Foresight*. „Futures” 57(0016): 41–50.
- House of Lords Selected Committee on Science and Technology. 2000. „Science and Society” <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld199900/ldselect/ldsc-tech/38/3802.htm> [dostęp: 14.08.2014].
- Irwin, Alan i Brian Wynne. 1996. *Misunderstanding Science?: The Public Reconstruction of Science and Technology*. Cambridge: University Press.
- Irwin, Alan. 2001. *Constructing the Scientific Citizen: Science and Democracy in the Biosciences*. „Public Understanding of Science” 10(1): 1–18.
- Irwin, Alan. 2006. *Politics of Talk: Coming to Terms with the New Scientific Governance*. „Social Studies of Science” 36(2): 299–320.
- Irwin, Alan. 2008. *STS Perspectives on Scientific Governance*. W: E. Hackett, O. Amsterdamska, M. Lynch i J. Wajcman (red.). *The Handbook of Science and Technology Studies, Handbook Advisory Board*. Cambridge, Mass.: MIT, s. 583–607.
- Irwin, Alan, Elgaard T. Jensen i Kevin Jones. 2013. *The Good, the Bad and the Perfect: Criticizing Engagement Practice*. „Social Studies of Science” 43(1): 118–135.
- Iwińska, Katarzyna (red.). 2010. *Konsultacje społeczne wokół inwestycji infrastrukturalnych*. Warszawa: Collegium Civitas Press; Klub Myśli Społecznej Inicjatywy.
- Jasanoff, Sheila. 2003. *Technologies of Humility: Citizen Participation in Governing Science*. „Minerva” 41: 223–244.
- Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich. Lipsk. 2007 [http://www.sarp.org.pl/pliki/karta\\_lipska\\_pl.pdf](http://www.sarp.org.pl/pliki/karta_lipska_pl.pdf) [dostęp: 13.08.2014].
- Kęblowski, Wojciech. 2014. *Budżet partycypacyjny. Ewaluacja*. Warszawa: Instytut Obywatelski.
- Klüver, Lars, Michale Nentwich, Walter Peissl, Helge Torgersen, Fritz Gloede, Leonhard Hennen i Danielle Butchi. 2000. *EUROPTA. European Participatory Technology Assessment. Participatory Methods in Technology Assessment and*

- Technology Decision-Making*. Copenhagen. [www.tekno.dk/europta](http://www.tekno.dk/europta) [dostęp: 13.08.2014].
- Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska. Aarhus. 1998.
- Kondratowicz, Andrzej. 2013. *Demokracja a jakość rządzenia*. W: J. Wilkin (red.). *Jakość rządzenia w Polsce. Jak ją badać, monitorować i poprawiać?* Warszawa: Scholar, s. 72–95.
- Krimsky, Sheldon. 2006. *Nauka skorumpowana? O niejasnych związkach nauki i biznesu*. Warszawa: Państwowy Instytut Wydawniczy.
- Latour, Bruno. 2005. *From Realpolitik to Dingpolitik or How to Make Things Public*. W: B. Latour i P. Weibel (red.). *Making Things Public. Atmospheres of Democracy*. Cambridge: The MIT Press.
- Lewenstein, Barbara. 2010. *Między rządzeniem a współrządzeniem. Obywatelskie modele rozwoju społeczności lokalnej*. W: B. Lewenstein, J. Schindler i R. Skrzypiec (red.). 2010. *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Mateczak, Piotr. 2011. *Formy partycypacji w procesie politycznym w zakresie ochrony środowiska*. W: A. Olech (red.). *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, s. 130 – 155.
- Olech, Anna (red.). 2011. *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Olech, Anna (red.). 2012. *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Pawłowska, Krystyna (red.). 2010. *Zanim wybuchnie konflikt. Idea i metody partycypacji społecznej w ochronie krajobrazu i kształtowaniu przestrzeni*. Kraków: Fundacja P. Kraków.
- Raport: poszukiwanie i wydobywanie gazu łupkowego w Polsce – wiedza, opinie, oceny*. 2014. Piotr Stankiewicz i Agata Stasik. Warszawa: Państwowy Instytut Geologiczny, [http://infolupki.pgi.gov.pl/sites/default/files/czytelnia\\_pliki/1/sondaz\\_pig\\_raport\\_gaz\\_lupkowy.pdf](http://infolupki.pgi.gov.pl/sites/default/files/czytelnia_pliki/1/sondaz_pig_raport_gaz_lupkowy.pdf) [dostęp: 13.08.2014].
- Razem o Łupkach. Koncepcja komunikacji społecznej w zakresie gazu łupkowego w województwie pomorskim*. 2012. Piotr Stankiewicz (red.). Gdańsk: Fundacja Rozwiązań Ekoenergetycznych FREE.
- Renn, Ortwin. 2008. *Risk Governance. Coping with Uncertainty in a Complex World*. Earthscan.
- Rip, Arie, Johan Schot, Thomas J. Misa. 1995. *Managing Technology in Society. The Approach of Constructive Technology Assessment*. London; New York: Pinter Publishers.
- Rowe, Gene i Lynn J. Frewer. 2005. *A Typology of Public Engagement Mechanisms*. „Science, Technology & Human Values” 30(2): 251–290.
- Silverstone, Roger. 1991. *Communicating Science to the Public*. „Science, Technology, & Human Values” 16(1): 106–110.

- Sjoberg, Lennart i Britt-Marie Drottz-Sjoberg. 2001. *Fairness, Risk and Risk Tolerance in the Siting of Nuclear Waste Repository*. „Journal of Risk Research” 4(1): 75–101.
- Stankiewicz, Piotr. 2011. *Od przekonywania do współdecydowania: zarządzanie konfliktami wokół ryzyka i technologii*. „Studia Socjologiczne” 4(203): 95–120.
- Stasik, Agata. 2014. *Ocena oddziaływania technologii w erze niepewności – wyzwanie poznawcze jako wyzwanie polityczne*. „Polityka Społeczna” 5/6: 13–17.
- Tengö, Maria, Eduardo Brondizio, Thomas Elmqvist, Pernilla Malmer i Marja Spienrenburg. 2014. *Connecting Diverse Knowledge Systems for Enhanced Ecosystem Governance – The Multiple Evidence Base Approach*. „Ambio” 43(5): 579–591.
- Waśkiewicz, Andrzej. 2012. *Paradoksy idei reprezentacji politycznej*. Warszawa: Scholar.
- Wynne, Brian. 1991. *Knowledges in Context*. „Science, Technology & Human Values” 16(1): 111–121.
- Wynne, Brian. 1996. *May the Sheep Safely Graze?*. W: S. Lash, B. Szerszynski i B. Wynne (red.). *Risk, Environment and Modernity*. Sage Publications Ltd.
- Zacher, Lech W. 2012a. *Nauka. Technika. Społeczeństwo. Podejścia i koncepcje metodologiczne, wyzwania innowacyjne i ewaluacyjne*. Warszawa: Poltext, s. 480.
- Zacher, Lech W. 2012b. *Relacja technika-społeczeństwo jako przedmiot badań i ewaluacji (przegląd problematyki)*. W: L. W. Zacher (red.). *Nauka, Technika, Społeczeństwo*. Warszawa: Poltext, s. 15–37.

## **From Informing to Making Decisions Together – and Back Again. Prototyping Technological Democracy**

### Summary

Using the example of shale gas exploration in Poland, the article brings up the problem of public participation in decision making on controversial energy innovations. Based on theoretical approaches from science and technology studies, sociology of risk and participatory technology governance, the authors present an analysis of a pilot dialogue programme on shale gas, conducted in a small community in North Poland, Mikołajki Pomorskie in 2013. The goal of the article is to study how the participatory approach works in social practice: to what degree is the inclusion of various stakeholders groups possible in decision making processes regarding innovative technological investments. The conducted analysis shows that although in the theory a shift from informing to making decision together has been made, participatory activities may in social practice make a loop and come back to “information and education” as main goals of communication with the public.

Key words: public participation; shale gas; fracking; deliberation; technology governance; energy innovations.