

Anna Przybylska



INTERNET I KOMUNIKOWANIE we wspólnocie lokalnej



INTERNET

I KOMUNIKOWANIE

we wspólnocie lokalnej

Anna Przybylska



INTERNET

I KOMUNIKOWANIE

we wspólnocie lokalnej



Recenzenci
Barbara Lewenstein
Mirosława Marody

Projekt okładki i stron tytułowych
Barbara Ćwik

Ilustracja na okładce
© Daniel Halvorson/iStockphoto.com

Redaktor prowadzący
Katarzyna Sobolewska

Redaktor
Rozalia Ślodziak

Redakcja techniczna
Zofia Kosińska

Korekta
Ruta Matuszak

Skład i łamanie
Dariusz Górski

Publikacja dofinansowana przez Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego

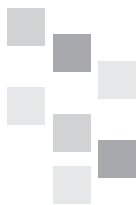
© Copyright by Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2010

ISBN 978-83-235-0637-9

ISBN 978-83-235-1179-3 (Pdf)

Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego
00-497 Warszawa, ul. Nowy Świat 4
<http://www.wuw.pl>; e-mail: wuw@uw.edu.pl
Dział Handlowy: tel. (0 48 22) 55-31-333; e-mail: dz.handlowy@uw.edu.pl
Księgarnia internetowa: <http://www.wuw.pl/ksiegarnia>

Wydanie I



Spis treści

Wstęp	9
Rozdział pierwszy. Społeczność lokalna jako komunikacyjna wspólnota polityczna	21
1. Demokracja deliberatywna – od problemu do metody	22
1.1. Deficyt demokracji jako wynik zaburzeń komunikacji publicznej	22
1.2. Demokracja deliberatywna wobec kryzysu komunikowania	26
1.3. Sfera publiczna a bezpośrednia i zapośredniczona wymiana informacji	29
1.4. Próby instytucjonalizacji debaty	33
2. Wspólnota jako obszar polityki	38
2.1. Wspólnota w perspektywie teoretycznej	38
2.2. Samorządność jako forma działania komunikacyjnego: od konfliktu do współpracy	42
Rozdział drugi. Media a uczestnictwo w lokalnej sferze publicznej	50
1. Interaktywność jako wartość i miara skuteczności komunikacji	52
2. Media i lokalna sfera publiczna	58
2.1. Prasa jako medium społecznej integracji i debaty	65
2.2. Lokalne radio i telewizja – jednogłos władzy i wielogłos obywateli	71
2.3. Internet – od transmisji do dialogu?	82
Rozdział trzeci. Komunikacja internetowa w polityce lokalnej: od idei do praktyki	93
1. Projektowanie, skala i zakres wykorzystania nowych narzędzi komunikacji	94
2. Doświadczenia elektronicznej samorządności	108
2.1. <i>Casus</i> Finlandii	111
2.2. <i>Casus</i> Wielkiej Brytanii	120
2.3. Od eksperymentu do instytucjonalizacji	126

Rozdział czwarty. Wzorce komunikowania między samorządem a mieszkańcami w czterech polskich miastach	131
1. Charakterystyka społeczności lokalnych	132
2. Media tradycyjne a lokalna sfera publiczna	144
2.1. Lokalny rynek mediów	144
2.1.1. Żyrardów	144
2.1.2. Mszczonów	146
2.1.3. Oleśnica	149
2.1.4. Bierutów	152
2.2. Zakorzenie mediów w społeczności lokalnej	154
2.3. Media obywatela czy media władzy?	160
3. Obszar i formy komunikacji mieszkańców i przedstawicieli samorządu w sieci	186
3.1. Miasta w Internecie	186
3.1.1. Żyrardów	187
3.1.2. Mszczonów	188
3.1.3. Oleśnica	188
3.1.4. Bierutów	189
3.2. Skala korzystania z lokalnych serwisów internetowych	191
3.3. Funkcjonalność oficjalnych stron internetowych miast	199
4. Od mediów tradycyjnych do Internetu: komunikacyjne aspekty uczestnictwa w polityce lokalnej	215
Zakończenie. Internet a relacje władzy w społeczności lokalnej ...	226
Bibliografia	237
Aneks	249
Załącznik 1. Kwestionariusz badania ankietowego	255
Załącznik 2. Kwestionariusze wywiadów	264
Załącznik 3. Media a uczestnictwo w życiu publicznym: wyniki badania sondażowego	270
Załącznik 4. Archiwalne ilustracje witryn internetowych urzędu miasta w badanych miejscowościach	282

Spis tabel, wykresów i schematów

Tabele

Tabela 1. Liczba uczestników wywiadu według roli społecznej	16
Tabela 2. Przykładowe formy instytucji deliberatywnych	36
Tabela 3. Liczba mieszkańców w badanych miejscowościach	132
Tabela 4. Podział populacji ze względu na okres aktywności zawodowej	132
Tabela 5. Wybrane wskaźniki ekonomiczne wyznaczające poziom życia (2004 r.)	134
Tabela 6. Zadowolenie z samorządu	139

Tabela 7.	Zaufanie do samorządu	140
Tabela 8.	Wskaźniki aktywności społeczno-politycznej mieszkańców	142
Tabela 9.	Zainteresowanie sytuacją w mieście	143
Tabela 10.	Zainteresowanie sytuacją w kraju	143
Tabela 11.	Liczba tytułów prasowych w pierwszym kwartale 2004 r.	144
Tabela 12.	Czytelnictwo poszczególnych tytułów gazet lokalnych w Żyrardowie	146
Tabela 13.	Czytelnictwo poszczególnych tytułów gazet lokalnych w Mszczonowie	148
Tabela 14.	Czytelnictwo poszczególnych tytułów gazet lokalnych w Oleśnicy	151
Tabela 15.	Czytelnictwo poszczególnych tytułów gazet lokalnych w Bierutowie	154
Tabela 16.	Czytelnictwo prasy lokalnej	156
Tabela 17.	Rozmowy na temat zawartości gazet lokalnych	180
Tabela 18.	Częstotliwość rozmów na temat zawartości gazet lokalnych	181
Tabela 19.	Zaufanie do prasy lokalnej	182
Tabela 20.	Zadowolenie z prasy lokalnej	183
Tabela 21.	Zadowolenie z radia lokalnego	184
Tabela 22.	Zadowolenie z TV powiatowej	184
Tabela 23.	Podstawowe informacje o samorządowych stronach internetowych	190
Tabela 24.	Miejsce korzystania z Internetu	191
Tabela 25.	Dostęp do Internetu oraz korzystanie ze stron internetowych urzędu miasta	195
Tabela 26.	Częstotliwość korzystania ze stron internetowych urzędu miasta	195
Tabela 27.	Korzystanie z prywatnych miejskich stron internetowych	196
Tabela 28.	Częstotliwość korzystania z prywatnych miejskich stron internetowych	197
Tabela 29.	Funkcjonalność stron internetowych urzędu miasta	200
Tabela 30.	Rozmowy na temat zawartości stron internetowych miasta	201
Tabela 31.	Sposoby komunikowania się z urzędem miasta w sprawach prywatnych i publicznych na przestrzeni roku	204
Tabela 32.	Cel odwiedzin na stronie internetowej urzędu miasta	211
Tabela 33.	Cel odwiedzin na prywatnej miejskiej stronie internetowej	212
Tabela 34.	Zasadnicze źródło informacji o miejscowości	216
Tabela 35.	Rozmowy na temat polityki lokalnej	216
Tabela 36.	Partnerzy rozmów na temat polityki lokalnej	217
Tabela 37.	Poczucie poinformowania o wydarzeniach lokalnych	218
Tabela 38.	Poczucie poinformowania o polityce lokalnej	218
Tabela 39.	Korzystanie z mediów a poczucie poinformowania o polityce lokalnej	219
Tabela 40.	Poczucie poinformowania o polityce lokalnej a zainteresowanie nią	220
Tabela 41.	Poczucie wpływu na politykę lokalną	222
Tabela 42.	Poczucie wpływu na politykę krajową	222
Tabela 43.	Korzystanie z mediów lokalnych a poczucie wpływu na politykę lokalną	223

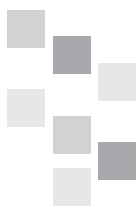
Wykresy

Wykres 1.	Korzystanie z Internetu w 21 krajach europejskich	104
Wykres 2.	Korzystanie z rządowych i samorządowych stron WWW w 21 krajach europejskich	104
Wykres 3.	Czytelnictwo prasy lokalnej ze względu na wiek	158
Wykres 4.	Czytelnictwo prasy lokalnej ze względu na wykształcenie	158
Wykres 5.	Czytelnictwo prasy lokalnej ze względu na zatrudnienie	159

Wykres 6.	Korzystanie ze stron internetowych urzędu miasta ze względu na wiek .	192
Wykres 7.	Korzystanie ze stron internetowych urzędu miasta ze względu na wykształcenie	193
Wykres 8.	Korzystanie ze stron internetowych urzędu miasta ze względu na zatrudnienie	193
Wykres 9.	Korzystanie ze stron internetowych urzędu miasta a uczestnictwo w organizacjach społecznych	194
Wykres 10.	Korzystanie ze stron internetowych urzędu miasta a czytelnictwo prasy lokalnej	194
Wykres 11.	Częstotliwość korzystania ze stron internetowych miasta	198

Schematy

Schemat 1.	Wzory przepływu informacji	52
Schemat 2.	Cztery modele interaktywności użytkownik – użytkownik	56
Schemat 3.	Modele demokracji	95



Wstęp

Niezakłócony i, co niezmiernie istotne, dwukierunkowy przepływ informacji pomiędzy lokalnymi ośrodkami władzy a mieszkańcami ma zasadnicze znaczenie dla jakości demokracji lokalnej. Internet, za pośrednictwem oficjalnych stron WWW, pod względem formalnym i praktycznym stwarza możliwości komunikacji idealnie dostosowane do tych potrzeb. Nie tylko daje okazję do poszerzenia zakresu dostępnej publicznie informacji, lecz także oferuje narzędzia wspomagające konsultację oraz dialog społeczny. Należałoby więc spodziewać się, że zastosowanie Internetu w omawianym obszarze ma obiecującą przyszłość.

Lata 90. XX w. poszerzyły dostęp do dokumentacji badawczej dotyczącej korzystania z sieci, co dało asumpt do wieloaspektowej analizy, a następnie refleksji nad zebranymi doświadczeniami. Zrodzone stąd wnioski skłaniają do ostrożności w formułowaniu jednoznacznych opinii dotyczących społecznych konsekwencji upowszechniania się Internetu dla stosunków władzy. Ocena rozważanej relacji powinna mieć na względzie lokalny kontekst społeczny i polityczny. Przesłankę tę starano się uwzględnić w badaniu, którego wyniki zostały przedstawione w niniejszej książce. Jego celem było określenie, czy i w jakim zakresie Internet wydaje się prowadzić do zmiany wzorców komunikacji między przedstawicielami samorządu a mieszkańcami w małym i średnim mieście. Podjęta analiza miała przede wszystkim służyć rozważeniu, w jakim stopniu na obecnym etapie wykorzystania nowych technologii w gminie relacja ta nabiera charakteru dialogu.

Połączenie zainteresowania technologiami informacji i komunikacji oraz stosunkami władzy na poziomie miasta znajduje uzasadnienie w argumentacji czerpiącej siłę zarówno z odwołań do demokratycznego potencjału medium, które pozwala na zdecentralizowaną komunikację wielu uczestników, jak i z faktu, że wspólnota lokalna jest miejscem, w którym kształtuje się obywatelska kultura uczestnictwa. Internet to środek przekazu, którego zasięg nie jest geograficznie uwarunkowany, jednak dostrzeżenie lokalnych aspektów jego zastosowania w pewnych okolicznościach wydaje się szczególnie istotne.

We wspólnocie lokalnej dostępny jest najszerszy zakres form partycypacji obywatelskiej i tu też, w związku z codziennymi doświadczeniami, najczęściej przejawia się aktywność społeczna oraz polityczna.

Decentralizacja systemu władzy w połączeniu z usprawnieniem systemu komunikacji między jej ośrodkami a elektoratem jest traktowana jak remedium na problemy zdiagnozowane w odniesieniu do jakości procesów politycznych w państwach o ugruntowanych tradycjach demokratycznych. Lokalność stwarza warunki dogodne do realizacji założeń uczestniczącej demokracji deliberatywnej. Ta zaś przynosi propozycje wzbogacenia istniejących procedur demokracji reprezentacyjnej. Warunek powszechnego uczestnictwa nie ma tu zastosowania, nie jest on bowiem do utrzymania poza specyficznymi okolicznościami historycznymi, takimi jak masowe protesty bądź rewolucje.

Dialog pomiędzy przedstawicielami samorządu i mieszkańcami służy wzmocnieniu podstaw demokracji. Wydaje się on nieodzowny, powinien bowiem być rozpatrywany jako element edukacji obejmującej władze oraz obywateli szczególnie w krajach, w których demokracja potrzebuje nie tyle wsparcia ze strony instytucji, ile praktyki, zagwarantowania jej stałego miejsca w kulturze politycznej. Rozwój samorządności w Polsce doczekał się obszernej literatury badawczej. Poza oceną funkcjonowania instytucji samorządowych rozważane są te cechy wspólnoty, które mogą stanowić o jej rozwoju społecznym i ekonomicznym. Podejmowana jest więc problematyka kapitału społecznego, który nawiązuje do aktywności stowarzyszeniowej wytwarzającej poziome struktury społeczne sprzyjające zaufaniu, co z kolei przekłada się na zwiększoną chęć do współpracy.

W teorii demokracji deliberatywnej, która spotyka się obecnie z coraz szerszym zainteresowaniem również w kraju, odniesienia do działań obywatelskich i wyjście poza makropoziom stanowienia polityki służą namysłowi nad warunkami dogodnymi do prowadzenia debaty publicznej. Stowarzyszenia, przez obecność w przestrzeni publicznej, mogą przybliżać problemy społeczne, które trzeba przekonująco zaprezentować, aby zostały podjęte przez ośrodki decyzyjne. Nie wydaje się jednak, by o żywotności sfery publicznej decydowała sama intensywność działań zrzeszeniowych. Demokrację lokalną ożywia uczestnictwo w sferze publicznej nie tylko grup, lecz także jednostek. Zwłaszcza że zjawiskiem właściwym współczesności jest zawieranie krótkotrwałych aliansów mających na celu rozwiązanie konkretnego problemu społecznego.

Dwie sfery – rozwój demokracji oraz demokratycznej komunikacji – są nierozłączne, choć bywa, że analizuje się je osobno. Sieć połączeń między mieszkańcami oraz mieszkańcami a przedstawicielami samorządu tworzą media – tradycyjne i nowe. Obok zagadnienia samorządności, czynników jej rozwoju oraz wskaźników oceny jej funkcjonowania, w ostatnich kilkunastu latach charakterystyki doczekały się lokalne środki przekazu, a zwłaszcza prasa, która stanowi w Polsce ich trzon. Badania nad mediami tradycyjnymi przyjmują

różną formę – od studiów obrazujących dynamikę zmian ilościowych na rynku lokalnym, poprzez charakterystykę instytucji, aż po analizy przypadków pozwalające ocenić ich funkcjonowanie w szerszym kontekście społecznym i politycznym. Razem dostarczają wiedzy o problemach, od strukturalnych po wolicjonalne, które rzutują na stan komunikacji politycznej w gminie.

Prasa, radio i telewizja w ograniczonym stopniu bezpośrednio angażują członków społeczności lokalnej w proces komunikacji. Jest to istotna kwestia, jeśli rozpatruje się możliwość zaistnienia strukturalnych połączeń – sformalizowanych instytucjonalnych procedur – pomiędzy miejscami komunikacji i debaty a procesami podejmowania decyzji. Nie można jednak pominąć doświadczeń związanych z poprzedzającymi Internet środkami przekazu, które również miały służyć zwiększeniu responsywności władzy. Historia mediów i komunikowania podaje przykłady prób pokonania bariery transmisyjności i wprowadzenia elementów interaktywności. Stanowią one kontekst, w ramach którego omawia się zastosowania nowych technologii informacyjnych i komunikacyjnych.

Ujęcie krytyczne lokalnych systemów komunikacji – doceniające wkład mediów tradycyjnych do demokracji lokalnej, ale też wskazujące problemy, które wynikają z oddziaływania czynników ekonomicznego i politycznego na rolę prasy, radia oraz telewizji – prowadzi do omówienia potencjalnych funkcji Internetu i jego wkładu w rozwój lokalnej sfery publicznej, ze szczególnym uwzględnieniem połączeń między mieszkańcami a samorządem. To nowe medium posiada atrybuty, które umożliwiają zintegrowanie różnych form wymiany informacji – od transmisji niemal nieograniczonej liczby danych po szerokie możliwości synchronicznego i asynchronicznego uczestnictwa w dyskusji. Stąd koncepcja, która zakłada, że wraz z upowszechnianiem się Internetu politykę będzie można uczynić bliższą codziennemu doświadczeniu obywateli.

Atutem oficjalnych stron internetowych jest stworzenie warunków do wymiany informacji i opinii między lokalnymi ośrodkami władzy a mieszkańcami bez potrzeby uciekania się do pośrednictwa dziennikarzy. Do korzyści płynących z działania samorządowych stron internetowych, traktowanych jak otwarte kanały komunikacji, można zaliczyć pokonanie efektów sterowania opinią publiczną wynikającego z uprzywilejowanej roli mediów (*agenda setting*). Komunikacja internetowa stwarza możliwość wprowadzenia do obiegu informacji tematów, które w przeciwnym razie nie miałyby szansy na publiczne zaistnienie, a w konsekwencji pozwala przeciwstawić się m.in. zjawisku spirali milczenia. Może też inspirować media masowe do zajęcia się pewnymi problemami.

Wykorzystanie Internetu do dyskusji o sprawach związanych z polityką stanowi niewielki procent działalności w sieci. Została ona podporządkowana głównie celom komercyjnym. Chociaż na mapie komunikacji internetowej obszar zajmowany przez aktywność społeczną i polityczną jest proporcjonalnie mniej istotny niż ten przynależny np. handlowi i rozrywce, to jest on

ważny z punktu widzenia przyszłości demokracji. W odniesieniu do dostępnych danych ilościowych oraz jakościowych czynione są próby zobrazowania sukcesów, wyzwań i problemów związanych z wykorzystaniem Internetu w komunikacji pomiędzy samorządem a członkami społeczności lokalnej.

Dostępność Internetu jest czynnikiem warunkującym jego zastosowanie. Problem ten jest przedstawiany na poziomie dyfuzji nowego medium oraz kompetencji w zakresie posługiwania się nim. Ta ostatnia kwestia jest istotna, ponieważ determinuje faktyczny zakres korzystania z Internetu. Jest ona newralgiczna również, a ze względu na prawa obywatelskie może nawet przede wszystkim, w obszarze polityki. Jeśli bowiem pojawiają się nowe metody uczestnictwa w sferze publicznej, to brak jednakowego dla wszystkich dostępu do technologii prowadzi do nowych aspektów wykluczenia różnych grup społecznych w ujęciu zarówno lokalnym, jak i globalnym.

Zwykle nowe media są stosowane jako narzędzie uczestnictwa politycznego przez tych, którzy już są aktywni. Może to prowadzić do pogłębienia się różnicy między aktywnymi a biernymi społecznie i politycznie obywatelami. Rosnące znaczenie Internetu może dawać przewagę niereprezentatywnej mniejszości obywateli mających dostęp do sieci i korzystających z niej, aby wyrazić własne opinie i interesy. Argument ten, aczkolwiek słuszny, może być też nadużywany przez przedstawicieli władz w celu usprawiedliwienia własnej bierności w zakresie adaptacji Internetu jako narzędzia komunikacji z obywatelami.

W badaniach, które powstały z nałożenia się na siebie pól zainteresowań dotyczących nowych technologii informacyjnych i komunikacyjnych oraz polityki, można spotkać się głównie z oceną przygotowania stron internetowych pod kątem wypełnianych przez nie funkcji. Tego rodzaju analiza pozwala określić stopień interaktywności witryn i jednocześnie przyporządkować poszczególne narzędzia różnym zakresom ich wykorzystania, np. usługom *online* (e-administracja) lub uczestnictwu w decyzjach dotyczących wspólnoty (e-demokracja). Nie oddaje ona jednak w pełni ich rzeczywistej funkcjonalności. Poszukiwanie odpowiedzi na pytanie o nią może przyjąć formę badania ilościowego ujmującego problem od strony popytu, dokumentującego dynamikę zmian w zakresie wykorzystania stron oficjalnych z uwzględnieniem częstotliwości i sposobów posługiwania się dostępnymi narzędziami. Podejmowane są także próby zapoznania się z doświadczeniami związanymi z obsługą witryn samorządowych po drugiej stronie łącza internetowego, a więc wśród urzędników, oraz z ich oceną użyteczności Internetu w kontakcie z mieszkańcami.

Trzeba wziąć pod uwagę, że nowe media oraz oczekiwania dotyczące ich wykorzystania stawiają przed przedstawicielami władz szereg wyzwań. Muszą oni odnieść się nie tylko do problemów związanych z nierównościami w dostępie do nowych technologii oraz niewystarczającymi kompetencjami w posługiwaniu się narzędziami internetowymi przez urzędników i mieszkańców, lecz także do kwestii zarządzania informacją, zapewnienia reprezentatywności

opinii obywateli i przełożenia woli wyrażonej w debacie na działania – żeby wymienić tylko najbardziej oczywiste. Niektóre narzędzia, a szczególnie te, których zaadaptowanie prowadzi do dodatkowego obciążenia systemu, zwłaszcza w powiązaniu z redefinicją dotychczasowego stosunku do obywatela obejmującą zmianę procedur, mogą być przyjmowane z rezerwą, a ich zastosowanie odroczone w czasie.

Bezspornie roli Internetu w tworzeniu obiegu informacji lokalnej nie można rozpatrywać w oderwaniu od zastanych wzorów komunikacji, wynikających z czynników, które najogólniej można sprowadzić do stopnia zakorzenienia instytucji demokratycznych w lokalnej kulturze politycznej. To, czy i w jakim zakresie nowe technologie zostaną spożytkowane, zależy od sposobu ujmowania przez przedstawicieli władz elementów konstytutywnych dla demokracji samorządowej, jak też od kompetencji obywatelskich członków społeczności lokalnych. Dlatego ważne wydaje się nie poprzestawanie na ukazaniu skali dyfuzji narzędzi internetowych, lecz rozpatrywanie ich wykorzystania w kontekście czynników społecznych i politycznych, które je kształtują.

Studia przypadków pozwalają m.in. zrozumieć, co dzieje się na styku pomiędzy ograniczeniami systemowymi a codziennymi potrzebami członków społeczności lokalnej oraz ich doświadczeniami związanymi z polityką lokalną. Istnieje szereg badań, począwszy od eksperymentów z technologiami lat 80., które można podzielić na inicjowane przez samorząd albo partnerów społecznych (w tym ośrodki akademickie i organizacje pozarządowe), zorientowane na poszerzenie możliwości wpływu obywateli na politykę albo cele edukacyjne.

Potrzeba opracowań, które pozwalają zrozumieć, jakie czynniki oddziałują na tworzenie się dobrej praktyki budowania narzędzi internetowych służących przełamaniu schematu jednostronności przepływu informacji w kontakcie mieszkańców z samorządem. Potrzeba zwłaszcza studiów osadzonych w kontekście całokształtu stosunków społecznych i politycznych, ujmujących różne formy komunikacji, w tym eksperymenty społeczne. Wciąż więcej jest zaabsorbowania formami elektronicznej administracji niż praktyką podnoszącą jakość demokracji, choć sytuacja ta się zmienia.

Interesujących przykładów dostarczają doświadczenia fińskie. Oprócz inicjatyw wynikających z działania samorządu (oficjalne strony internetowe) mają tu miejsce projekty, do których powstania przyczyniły się ośrodki akademickie, natomiast przedstawiciele władz lokalnych, jak też partnerzy społeczni, np. media, są ich uczestnikami. Celem jest budowa stron internetowych uwzględniających potrzeby mieszkańców traktowanych jako aktywnych w relacji do samorządu członków społeczności. Inicjatywa uniwersytetu zapewnia innowacyjność działań, wsparcie władz daje natomiast szansę na ich utrwalenie. Mimo że współpraca nie zawsze przebiega bezproblemowo, dostrzegany jest wpływ eksperymentów na otwartość samorządu oraz na charakter jego relacji z mieszkańcami.

Co oczywiste uczestnictwo mieszkańców w sprawach publicznych jest uwarunkowane zarówno poziomem kompetencji obywatelskich, jak i przekonaniem, że efekty podjętego działania będą odczuwalne w życiu codziennym wspólnoty. Zmiana jakościowa, jaka ma się dokonać za pośrednictwem rozważanych projektów, wykorzystujących nowe technologie informacyjne i komunikacyjne w relacji między przedstawicielami samorządu a mieszkańcami, wymaga wypracowania systemu, który jest nie tylko czuły na aspekty nierówności i nie ogranicza się do inicjowania kontaktów, lecz także zakłada ewaluację efektów podejmowanych działań, aby nie miały one charakteru fasadowego.

Niniejsza książka ma nas przybliżyć do odpowiedzi na pytania, czy i w jakim zakresie oficjalne lokalne strony internetowe przyczyniają się do zmiany wzorów komunikacji w gminie w kierunku wyznaczonym przez model demokracji deliberatywnej. Po pierwsze, należy ocenić, czy witryny samorządowe, w porównaniu z innymi mediami zwiększają dostępność informacji, która może stać się podstawą opinii na temat działań samorządu wobec wspólnoty lokalnej. Po drugie, istotna jest analiza stron internetowych, w porównaniu z tradycyjnymi kanałami komunikacji, jako miejsca dialogu między mieszkańcami a przedstawicielami władz. Należy w sposób szczególnie zwrócić uwagę na to, czy wymiana informacji ma partnerski charakter. Po trzecie wreszcie, interesującym aspektem wykorzystania nowych technologii informacyjnych i komunikacyjnych jest możliwość włączenia mieszkańców w proces konsultacji. Zasadnicze znaczenie dla powodzenia tego rodzaju inicjatywy w dłuższym okresie ma to, aby zawsze efekt zasięgania opinii publicznej był w sposób czytelny i jednoznaczny podawany do wiadomości w powiązaniu z decyzją podjętą w danej sprawie.

Problem badawczy został odniesiony do dwóch par miejscowości. Na każdą składają się około 40-tysięczne miasto powiatowe oraz około 6-tysięczne miasto satelickie. Dwie miejscowości – Żyrardów i Mszczonów – są położone w województwie mazowieckim, dwie pozostałe – Oleśnica i Bierutów – w województwie dolnośląskim¹.

Różna wielkość oraz status administracyjny miast, w powiązaniu ze stopniem rozwoju lokalnego rynku mediów, mogą rzutować na rolę i funkcje samorządowej strony internetowej. Lokalne media prywatne mają bowiem zazwyczaj swoje siedziby w stolicach powiatów i problemami okolicznych miejscowości interesują się okazjonalnie. Dobór miast o zróżnicowanej liczbie mieszkańców może także pozwolić na zaobserwowanie ewentualnych odręb-

¹ Na przełomie lat 2002 i 2003 w Mszczonowie i Bierutowie zrealizowałam autorski scenariusz wywiadów dotyczący prasy lokalnej w ramach projektu badawczego nad kapitałem społecznym w małych miastach w Instytucie Socjologii UW pod kierunkiem dr. Cezarego Trutkowskiego.

ności w oczekiwaniach wobec strategii komunikacyjnych. Wybór miejscowości położonych na Mazowszu oraz na Dolnym Śląsku wzbogaca badanie o różnice wynikające z kontekstu historycznego, jak też społeczno-kulturowego.

Dodatkowy aspekt porównawczy wynika z faktu niejednakowej aktywności władz lokalnych w sferze polityki informacyjnej. W badaniu skrajne sytuacje dotyczą Mszczonowa i Bierutowa, a więc dwóch mniejszych miast. W pierwszej miejscowości urząd miasta próbuje dotrzeć do mieszkańców z informacją za pośrednictwem własnego publikatora, płatnych rubryk w gazetach powiatowych oraz rozgłośni radia lokalnego. W Bierutowie żadne z wyżej wymienionych działań nie jest podejmowane. Braku bezpośredniej informacji z samorządu nie równoważy aktywność mediów prywatnych. Tradycja wydawania prasy w mieście, żywa w okresie, gdy zamieszkiwała je społeczność niemiecka, nie znalazła kontynuacji po zmianie struktury społeczno-ekonomicznej mieszkańców.

Aby rozwijać aktywną politykę informacyjną, potrzebne są środki finansowe i związane z tym zaplecze kadrowe, co niewątpliwie jest atutem Mszczonowa. W rozważanym kontekście czynnik ekonomiczny jest nie do pominięcia, choć nie należy mu przypisywać roli w pełni wyjaśniającej zachodzące różnice. Ze względu na aktywność w mediach i próbę oddziaływania poprzez media Mszczonów wyróżnia się także w zestawieniu z miastami powiatowymi. Jego obraz medialny jako „tygrysa Mazowsza” jest niejednokrotnie przywoływany w kontekście porównań z ościennym Żyrardowem.

Studium przypadku, zwłaszcza w aspekcie porównawczym, pozwalającym na uwzględnienie szeregu wyżej wymienionych czynników różnicujących badane miasta, wydaje się najlepiej służyć przybliżeniu odpowiedzi na postawione w projekcie pytania. Odniesienie problemu badawczego do szerszego kontekstu społecznego wymagało sięgnięcia w procesie badawczym do wielu źródeł danych oraz zastosowania kilku metod badawczych².

Projekt badawczy został zrealizowany w kadencji samorządu przypadającej na lata 2002–2006. Wstępne informacje odnoszące się do charakterystyki badanych miast zostały zaczerpnięte z Bazy Danych Regionalnych GUS, Państwowej Komisji Wyborczej, Ogólnopolskiej Bazy Organizacji Pozarządowych oraz Katalogu Mediów Polskich. Uzyskaniu informacji o przeprowadzonych dotąd w miejscowościach referendach oraz formach konsultacji prowadzonych przez urzędy miast posłużył skierowany do nich kwestionariusz pytań obejmujący wymienione zagadnienia. Podobnie kwestionariuszem posłużono się w celu zebrania podstawowych danych dotyczących funkcjonowania redakcji gazet lokalnych.

W okresie poprzedzającym badanie terenowe została podjęta analiza zawartości prasy lokalnej wydawanej w omawianych miejscowościach w latach 2002–

² R.K. Yin, *Applications of Case Study Research*, Sage, London 2003, s. 4.

2003, która w głównej mierze służyła pozyskaniu wiedzy o tym, w jakiej formie i w jakim zakresie prezentowane są na jej łamach opinie mieszkańców w sprawach istotnych dla społeczności lokalnej. W niniejszym opracowaniu zostały wykorzystane również wyniki oceny funkcjonalności oficjalnych stron internetowych jako narzędzi informacji i komunikacji między mieszkańcami a przedstawicielami władz samorządowych. Dodatkowym elementem badania był eksperyment polegający na sprawdzeniu responsywności urzędów miast w odpowiedzi na wiadomość przesłaną za pośrednictwem poczty elektronicznej.

Badanie terenowe przeprowadziłam w zasadniczej części w latach 2004–2005. Sfinansowane zostało ze środków na badania własne Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Obejmowało ono sondaż oraz wywiady pogłębione. Sondaż przede wszystkim dostarcza danych na temat różnych aspektów korzystania z tradycyjnych mediów lokalnych, a także prywatnych i oficjalnych stron internetowych poświęconych badanym miejscowościom. Pozwala również określić charakter oraz intensywność kontaktów mieszkańców z przedstawicielami samorządu za pośrednictwem Internetu. Został on zrealizowany na próbie kwotowej 1921 osób będących mieszkańcami badanych miejscowości i mających 18 i więcej lat. Przy konstruowaniu próby wzięto pod uwagę podział miast na okręgi wyborcze, płeć i wiek respondentów. Badanie przeprowadzono w formie wywiadu bezpośredniego w miejscu zamieszkania respondentów.

Tabela 1. Liczba uczestników wywiadów według roli społecznej

Typ rozmówcy	Liczba wywiadów	Liczba uczestników
Przedstawiciele władz	12	14
Przedstawiciele mediów prywatnych	14	17
Przedstawiciele społeczności lokalnych	41	54
OGÓŁEM	67	85

Wyniki sondażu uzupełniono wywiadami pogłębionymi, których przedmiotem są doświadczenia i oczekiwania związane z przepływem informacji między mieszkańcami a lokalnymi ośrodkami władzy. W sumie zarejestrowano 67 wywiadów pogłębionych z przedstawicielami społeczności lokalnych, w tym osobami opiniotwórczymi reprezentującymi media lokalne, organizacje społeczne i Kościół oraz władze samorządowe. Wywiady były częściowo ustrukturyzowane i trwały przeciętnie nieco ponad godzinę.

Ujęcie jakościowe w kontekście zmian, u których początku jesteśmy, wydaje się szczególnie cenne ze względu na możliwość rekonstrukcji sposobu rozumienia komunikacji w relacji władzy w gminie przez uczestników badania. Pozwala to niejako wybiec wprzód w spekulacjach na temat prawdopodob-

nego kierunku, w którym może podążać rozwój wykorzystania nowych technologii informacyjnych i komunikacyjnych w samorządzie. W skrajnym ujęciu może to być kontrola środowiska społecznego przez ośrodki władzy vs. otwarcie na uczestnictwo i zarządzanie miejscowością we współpracy z partnerami społecznymi.

W książce wykorzystano odniesienia do fińskich oraz brytyjskich (szkockich) przykładów wykorzystania stron internetowych, które zostały stworzone z myślą o społecznościach lokalnych. Pod uwagę wzięto doświadczenia wynikające z działania witryn o charakterze oficjalnym, prowadzonych przez urząd miasta, oraz nieoficjalnym, pod warunkiem, że ich funkcją jest poprawa komunikacji między mieszkańcami a samorządem. W obydwu krajach strony urzędowe należą do najlepiej przygotowanych w Europie, jednak Brytyjczycy, w przeciwieństwie do Finów, korzystają z nich w ograniczonym stopniu. Zwłaszcza przykład Finlandii pozwala przybliżyć okoliczności kształtowania stron oficjalnych w kierunku większej otwartości i interaktywności. Celem jest nie tyle przedstawienie uogólnionych wniosków, co naświetlenie najistotniejszych problemów. Stanowią one doskonały kontekst dla polskich doświadczeń.

Wybór Finlandii został podyktowany wyjątkowością tego kraju ze względu na kilka czynników. Po pierwsze, Finlandia jawi się jako swego rodzaju europejski wzorzec rozwoju nowych technologii i wysuwa się na prowadzenie pod względem powszechności korzystania z nich. Po drugie, w Finlandii – państwie opiekuńczym – zwraca się szczególną uwagę na wyrównywanie szans w korzystaniu z nowych mediów. Po trzecie, o Finach można powiedzieć, że tworzą społeczeństwo, które ze względu na stopień przynależności do organizacji społecznych, trudny do osiągnięcia przez inne kraje stopień uzwiązkowania oraz poziom czytelnictwa prasy, po Norwegii najwyższy w Europie, można nazwać obywatelskim. Po czwarte, w Finlandii zagłębienie na strony rządowe oraz samorządowe to czwarta pod względem popularności aktywność w sieci³. Ostatnim, ale bardzo istotnym argumentem przesądzającym o wyborze Finlandii jest dające się tam zaobserwować niezwykle zainteresowanie badawcze i praktyczne kwestią zastosowania nowych technologii w aspekcie aktywności społecznej.

Również w Wielkiej Brytanii przykładą się znaczną wagę do popularyzacji nowych technologii informacyjnych i komunikacyjnych wykorzystywanych w kontaktach obywatela z instytucjami politycznymi. Przykład Szkocji wprowadza dodatkowy interesujący aspekt. Wymienia się kilka czynników, które współkształtowały zaadaptowanie tam nowych mediów do celów demokracji, w tym politykę decentralizacji w Wielkiej Brytanii przyznającą szerszą autonomię regionowi, utworzenie nowego parlamentu i entuzjazm dla programu popularyzacji w kraju nowych technologii. Jeszcze na początku XXI w. Szkocja

³ *Finnish Mass Media*, Statistics Finland, Joukkoviestimet, Helsinki 2002.

miała jeden z najniższych wskaźników dostępu do Internetu w Wielkiej Brytanii. Na przełomie lat 2002 i 2003 dokonała jednak w tym zakresie skoku i uplasowała się na poziomie średniej krajowej. Skoro, jak się twierdzi, Szkocja wyróżnia się ze względu na działania oddolne umiejscowione we wspólnotach lokalnych, należałoby oczekiwać szybkiego i sprawnego rozwoju narzędzi, które by je wsparły.

Bliższa charakterystyka projektów lokalnych będzie dotyczyć zwłaszcza Tampere (Finlandia) oraz Edynburga i Aberdeen (Wielka Brytania). Miejsowości te wybrałam, mając na uwadze dającą się w nich zaobserwować intensywność działań w testowaniu nowych mediów jako narzędzi komunikacji między samorządem a członkami społeczności lokalnych. W rozdziale trzecim odwołam się do wywiadów, które przeprowadziłam w 2003 r. w Finlandii z twórcami oficjalnych i nieoficjalnych portali internetowych miasta Tampere, jak też z badaczką strony poświęconej Oulu. Zarejestrowałam rozmowy z dziesięcioma osobami, w tym badaczami akademickimi, przedstawicielem samorządu oraz wolontariuszką – uczestniczką projektu. Osobny wywiad, za pośrednictwem poczty elektronicznej, przeprowadziłam z koordynatorem projektu lokalnego w Górnej Karelii. Przedmiotem moich odniesień będzie też pięć wypowiedzi badaczy oraz przedstawicieli władz lokalnych pochodzących ze Szkocji, które uzyskałam drogą elektroniczną.

Celem rozdziału pierwszego jest rozważenie przydatności propozycji wysuwanych przez teoretyków demokracji deliberatywnej do potrzeb społeczności lokalnej pojmowanej jako wspólnota polityczna. Lokalność ujęta zostaje jako miejsce uczestnictwa komunikacyjnego. W obszarze lokalnej sfery publicznej odbywa się debata wynosząca cele wspólnotowe ponad partykularne interesy mieszkańców. Chociaż konsens we współczesnych, złożonych społeczeństwach jest trudny do osiągnięcia, należy założyć, że przy zachowaniu reguł komunikacji umożliwiających negocjowanie celów, kompromis w zakresie polityki wydaje się możliwy do osiągnięcia. W procesie dochodzenia do porozumienia zasadnicze znaczenie mają: otwartość systemu, dostępność informacji i zapewnienie uczciwego przebiegu deliberacji, umożliwiającego wyłonienie najbardziej przekonujących argumentów. Im bardziej zdecentralizowany system władzy, większe kompetencje samorządu i bardziej zakorzenione zasady uczestnictwa w kulturze politycznej, tym, co oczywiste, większa szansa na realizację wyżej przedstawionych postulatów.

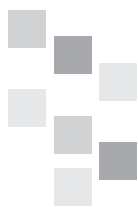
Istotnym czynnikiem sukcesu tak zarysowanego projektu jest odnalezienie sformalizowanych kanałów komunikacji między sferą publiczną a reprezentantami władzy, co czyni bardziej prawdopodobnym dotarcie sygnałów wysyłanych z jej obszaru do ośrodków podejmowania decyzji w gminie. W rozdziale drugim istotne jest określenie instytucjonalnych warunków otwartości sfery publicznej na uczestnictwo mieszkańców. Problem ten zostanie przed-

stawiony w nawiązaniu do zagadnień takich jak interaktywność mediów, ich dostępność oraz możliwość wykorzystania jako narzędzi komunikacji i wpływu politycznego. Dokonany zostanie przegląd możliwych form wymiany informacji, poczynając od bezpośredniej, mającej charakter mniej lub bardziej sformalizowanych spotkań grupy osób, po zapośredniczoną przez prasę, radio, telewizję, jak również Internet. Każda z nich ma pewne zalety, ale też ograniczenia, które zostaną pokrótce scharakteryzowane. Komunikacji przez Internet, jeśli nadać jej cechy interaktywności, co nie jest oczywiste, przypisuje się największe obok komunikacji bezpośredniej znaczenie w uczynieniu relacji władza – obywatel opartą na dialogu.

Rozdział trzeci posłuży przedstawieniu Internetu jako nowego medium komunikacji masowej, którego użytkowanie kształtowane jest przez kontekst społeczny. Nacisk zostanie położony na wykorzystanie Internetu dla potrzeb komunikacji w demokracji, a w szczególności w demokracji lokalnej. W ramach tego rozdziału zostaną zaprezentowane możliwe zastosowania narzędzi, jakie oferują nowe media, w zależności od tego, jak teoretyzuje się relacje pomiędzy obywatelem a władzą. Następnie, w odniesieniu do zebranych danych ilościowych oraz jakościowych, zostanie podjęta próba zobrazowania sukcesów, wyzwań i problemów wykorzystania Internetu w komunikacji pomiędzy samorządem a członkami społeczności lokalnej. Ważne wydaje się nie ograniczenie analizy do ukazania stopnia i skali adaptacji narzędzi internetowych, lecz rozważenie sposobów ich użytkowania w kontekście czynników społecznych i politycznych, które je kształtują. Zobrazowaniu problemów korzystania z nowych technologii informacyjnych i komunikacyjnych w aspekcie zarządzania miejscowością posłużą doświadczenia Finlandii i Wielkiej Brytanii.

Rozdział czwarty przedstawia wyniki badania przeprowadzonego w czterech miejscowościach. Otwiera go charakterystyka badanych miast ze względu na cechy, które są istotne dla instytucjonalnych podstaw działań komunikacyjnych między przedstawicielami samorządu a mieszkańcami. W części analitycznej zostanie przedstawiona skala i intensywność wykorzystania mediów tradycyjnych w komunikacji publicznej. Uwzględniona zostanie analiza dostępności informacji dotyczących społecznych i politycznych aspektów życia w badanych miejscowościach. Ustalone będzie także, w jakiej mierze media w badanych miastach sprzyjają artykulacji spraw istotnych z perspektywy mieszkańców i stanowią wsparcie dla debaty publicznej. Na tym tle, w drugiej części rozdziału, analizie zostanie poddana funkcjonalność lokalnych oficjalnych stron internetowych, ze szczególnym zwróceniem uwagi na ich wykorzystanie w komunikacji między mieszkańcami a przedstawicielami władz samorządowych. Wyróżnione będą także problemy wynikające z dotychczasowych doświadczeń posługiwania się Internetem jako narzędziem przepływu informacji, konsultacji i partycypacji członków społeczności lokalnych w rozstrzyganiu spraw dotyczących ich miejscowości.

W podsumowaniu podjętych rozważań, w części końcowej książki, przedstawiona zostanie próba oceny wykorzystania Internetu w procesie demokratyzacji komunikacji politycznej w społeczności lokalnej. Specyfika polskich doświadczeń nie wynika tylko z mniejszego niż przeciętnie w Europie dostępu do Internetu. Związana jest raczej z okresem transformacji ustrojowej i niezakończonym procesem demokratyzacji, zachodzącym zarówno na poziomie funkcjonowania instytucji, jak i świadomościowym, które składają się razem na stosunki władzy w gminie. Sama adaptacja nowych, interaktywnych środków przekazu nie przesądza jeszcze o jakościowej zmianie w komunikacji i stosunkach władzy. Dlatego rozważone zostaną okoliczności, które nie tylko prowadzą do zwiększenia wymiany informacji między ośrodkami władz i mieszkańcami, lecz także mogą sprzyjać uwzględnieniu opinii tych drugich w zarządzaniu miastem.



Spółeczność lokalna jako komunikacyjna wspólnota polityczna

Wspólnota lokalna przechodzi swój renesans w dyskursie zarówno akademickim, jak i politycznym. Paradoksalnie, zyskała ona na znaczeniu wraz z procesem globalizacji, który spowodował umniejszenie roli państwa narodowego. W odniesieniu do tych okoliczności stawiane są pytania o przyszłość idei politycznej wspólnoty, jak też o odpowiednie miejsce artykulacji dobra publicznego¹. Odbywa się to w atmosferze zaniepokojenia spadkiem tradycyjnych form uczestnictwa obywatelskiego. Wyraz temu daje trwająca przynajmniej od lat 80. XX w. dyskusja dotycząca reformy instytucji demokracji przedstawicielskiej, zapoczątkowana w Stanach Zjednoczonych, a następnie podjęta na Starym Kontynencie.

David Held pisze, że w obliczu zachodzących zmian w wyłaniającym się nowym porządku sieciowym nakładających się na siebie struktur i procesów o zasięgu zarówno globalnym, jak i lokalnym, znaczenie demokracji oraz jej postulowany model muszą zostać przemyślane. Dostrzega on nadzieję na zbudowanie wielopoziomowego systemu demokracji, którego siłą byłoby odrodzenie się jej uczestniczącej deliberatywnej formy na poziomie lokalnym². Z kolei wspólnota lokalna, jeśli ma być miejscem budowania świadomości politycznej i tworzenia się wzorców obywatelskości³, musi być otwarta na wyrażenie potrzeb, różne punkty widzenia i debatę, dla której podstawę stanowi dostęp do wiarygodnej informacji.

Przedmiotem zainteresowania w tym rozdziale jest lokalność, rozumiana jako miejsce uczestnictwa politycznego, oraz komunikacyjne aspekty funkcjonowania demokracji, nawiązujące do koncepcji sfery publicznej. Podjęte wątki mają służyć rozważeniu przesłanek stojących za opinią o adekwatności propozycji wysuwanych przez teoretyków demokracji deliberatywnej do

¹ D. Held, *Models of Democracy*, Polity, Cambridge 2006, s. 304.

² Tamże, s. 307–309.

³ J. Kurczewska, *Wprowadzenie*, [w:] J. Kurczewska (red.), *Oblicza lokalności. Tradycja i współczesność*, Instytut Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2004, s. XI–XVIII.

potrzeb społeczności lokalnej pojmowanej jako wspólnota polityczna. Celem jest raczej wyeksponowanie połączeń między wyróżnionymi zagadnieniami niż wyczerpująca analiza każdego z nich z osobna.

1. Demokracja deliberatywna – od problemu do metody

Robert Dahl pisze: „Milczący obywatel jest nieszczęściem dla demokracji”⁴. Tymczasem obserwowany współcześnie niski poziom udziału obywateli w procesach decyzyjnych w powiązaniu ze słabą identyfikacją mas z polityką realizowaną przez elity mogą być w istotnej mierze traktowane jako kryzys komunikowania. Poniżej, po krótkim nawiązaniu do symptomów deficytu demokracji, zostaną rozważone zagadnienia istotne ze względu na reformę instytucji publicznych.

1.1. Deficyt demokracji jako wynik zaburzeń komunikacji publicznej

Niemal zawsze istnieje pewien stopień niezadowolenia z instytucji publicznych uzasadniony różnicą między ich postulowaną rolą a wypełnianiem powierzonych im zadań. W tym sensie o kryzysie demokracji zapewne mówiono już u jej początków. Dlatego należałoby zadać pytanie, czy w ciągu ostatnich dekad wystąpiły zjawiska, które w szczególny sposób uzasadniałyby twierdzenie o pogłębiającym się współcześnie deficycie demokracji. Diagnoza ta znajduje potwierdzenie w spadku zaufania obywateli do zasadniczych instytucji demokratycznych⁵. Robert Dahl ocenia, że ma on miejsce w niepokojącej liczbie dojrzałych demokracji przynajmniej od lat 80. zeszłego wieku⁶. Mimo że w ostatnich latach trend ten uległ pewnemu zahamowaniu, a w niektórych krajach nawet odwróceniu, wskaźniki zaufania do instytucji nie powróciły do poziomu sprzed 20 lat⁷. Gdy prócz niskiego poparcia dla działań instytucji

⁴ R.A. Dahl, *What Political Institutions Does Large-Scale Democracy Require*, „Political Science Quarterly” 2005, nr 2, s. 196.

⁵ K. Newton, P. Norris, *Confidence in Public Institutions: Faith, Culture or Performance?*, [w:] S. Pharr, R. Putnam (eds.), *Disaffected Democracies: What's troubling Trilateral Countries?*, Princeton University Press, Princeton 2000; R.A. Dahl, *A Democratic Paradox?*, „Political Science Quarterly” 2000, nr 1, s. 35–40; L. Diamond, L. Morlino, *The Quality of Democracy*, „Journal of Democracy” 2004, nr 4, s. 20–31; R. Dalton, *The Social Transformation of Trust in Government*, „International Review of Sociology” 2005, nr 1, s. 133–154.

⁶ R.A. Dahl, *A Democratic Paradox?*, dz. cyt., s. 36.

⁷ Na podstawie analizy danych pochodzących z World Values Survey, na które powołuje się część z wymienionych autorów, można stwierdzić, że między wczesnymi latami 80. a 90. zaufanie do parlamentu spadło w 10 na 14 państw (z uwzględnieniem Belgii, Danii, Finlandii, Francji, Holandii, Hiszpanii, Irlandii, Islandii, Niemiec, Wielkiej Brytanii, Włoch, Kanady i Sta-

publicznych daje się zaobserwować społeczne poczucie braku wpływu na rzeczywistość, to nietrudno o obniżenie aktywności obywatelskiej. Jej najprostszym w ocenie, a zarazem najbardziej oczywistym wskaźnikiem jest udział w wyborach powszechnych. W stosunku do lat 80. spadł on w większości państw Europy Zachodniej oraz w Stanach Zjednoczonych. Niemniej widoczne są różnice w poziomie deficytu demokracji w poszczególnych krajach, co można przypisać odmiennej tradycji politycznej i lokalnej kulturze obywatelskiej⁸.

James Fishkin i Robert Luskin dostrzegają paradoksalny związek między upowszechnieniem prawa do głosowania, a więc realizacją zasady równości w odniesieniu do praw obywatelskich, a spadkiem aktywności obywatelskiej. Sugerują, że powodem jest przekonanie o relatywnie małym znaczeniu jednego głosu. Niewątpliwie omawiany proces prowadzi do sytuacji, w której mimo formalnego zrównania obywateli w prawach nie mają oni jednakowego wpływu na rzeczywistość. Po pierwsze, niegłosujący odmawiają sobie całkowicie wpływu na politykę, po drugie, głosujący bez wystarczającej wiedzy o tym, kto może najlepiej ich reprezentować, osłabiają swoją pozycję w walce o własne interesy⁹.

Czy nie jest jednak tak, że frekwencja wyborcza uległa obniżeniu w państwach o różnej wielkości populacji, a ponadto zarówno w stosunku do wyborów ogólnokrajowych, jak i lokalnych? Brak poczucia społecznego wpływu na politykę lokalną lub krajową odnosi się nie tylko do problemu skali i zagubienia pojedynczego głosu w masie innych. John Dewey już w latach 20. XX w. zauważa, w odniesieniu do procesów zachodzących w nowoczesnych, złożonych społeczeństwach, że deprecjacja działania demokratycznego jest pochodną władzy ekspertów i ograniczonych możliwości wpływu na rządzących poprzez formowanie opinii publicznej¹⁰. David Held potwierdza zarzuty wobec współ-

nów Zjednoczonych). Pod koniec lat 90. udało się je odbudować w 6 krajach, niemniej również w 6 pozostaje on na poziomie niższym niż w latach 80. Na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat, czyli od przełomu demokratycznego końca lat 80., wskaźnik zaufania do parlamentu zmniejszył swoją wartość także w krajach Europy Środkowej i Wschodniej (dane porównawcze dostępne są dla Czech, Słowacji, Polski, Węgier i Słowenii). Źródło: analiza własna na podstawie World Values Survey, <http://wvs.isr.umich.edu/> (dostęp: 01.03.2006).

⁸ Na przykład w ciągu ostatnich dwudziestu pięciu lat zarówno w Finlandii, jak i w Wielkiej Brytanii frekwencja w wyborach ogólnokrajowych spadła o kilkanaście procent. Niemniej w pierwszym z omawianych krajów jest ona na poziomie około 70%, czyli o ponad 10% wyższa niż w drugim. Różnica w poziomie aktywności obywateli obydwu państw w wyborach samorządowych jest jeszcze większa. Warto przy tym zauważyć, że w Finlandii w latach 80. zaufanie do parlamentu zmalało aż o 30%. Takiego spadku nie odnotowano wówczas w żadnym państwie europejskim. Mimo to aktywność obywatelska w tym kraju jest znacznie wyższa niż w wielu innych państwach. Może to sugerować brak bezpośredniego przełożenia między poziomem zaufania do instytucji a udziałem w wyborach. Źródło dotyczące frekwencji wyborczej: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, www.idea.int (dostęp: 01.03.2006).

⁹ J. Fishkin, R. Luskin, *The quest for deliberative democracy*, [w:] M. Saward (ed.), *Democratic Innovation: Deliberation, Representation and Association*, Routledge, London 2000, s. 17–18.

¹⁰ J. Dewey, *The Public and Its Problems*, [w:] J.A. Boydston (ed.), *John Dewey: The Later Works, 1925–1953, Volume 2*, Southern Illinois University Press, Carbondale and Edwardsville

czesnej demokracji przedstawicielskiej, która odizolowuje elity polityczne od procesów zachodzących w społeczeństwie, jak również od debaty publicznej¹¹. Może to wpływać na brak motywacji do śledzenia wydarzeń politycznych.

Tym bardziej groźna wydaje się sugestia, że *de facto* polityką kierują sondaże, a na ich wyniki mają wpływ politycy oraz media. Te ostatnie są dla większości jedynym źródłem informacji o sprawach publicznych, stały się też niejako oczywistym pośrednikiem w sferze komunikacji pomiędzy wyborcami i ich politycznymi reprezentantami. Na podstawie międzynarodowych badań porównawczych można stwierdzić, że codziennie średnio ponad połowa populacji krajów europejskich czerpie z mediów informacje o wydarzeniach politycznych, 30% przyznaje, że robi to przynajmniej raz w tygodniu, a tylko 3% stwierdza, że nie poszukuje tego typu wiadomości w środkach masowego przekazu¹².

Środki masowego przekazu, czyli prasa, radio i telewizja, bywają wskazywane jako współwinne odsunięcia się obywateli od spraw publicznych. Ocena ta oparta jest na przesłance orzekającej o kryzysie ich roli. Przełom lat 80. i 90. był okresem liberalizacji prawa wobec mediów elektronicznych, ich prywatyzacji i związanej z tym komercjalizacji treści. Co więcej, na przestrzeni ostatnich 15 lat odnotowano spadek czytelnictwa oraz upodabnianie się prasy prestiżowej, tradycyjnie uznanej za forum debaty publicznej, do prasy bulwarowej¹³. Procesy te są szeroko komentowane i niejednokrotnie krytycznie oceniane ze względu na ich konsekwencje dla komunikacji politycznej¹⁴. Lance Bennett i Robert Entman twierdzą na przykład, że pro-

1988 (1927), s. 312–319. Ponadto Dewey odnosi się do prozaicznych przyczyn braku wysokiego stopnia zaangażowania w sprawy publiczne, takich jak zaabsorbowanie codziennością i wzrost konkurencji dla polityki w postaci rozrywki. Tamże, s. 321. Pojawia się też sugestia skokowego zainteresowania sprawami publicznymi i rozbudzenia opinii publicznej w okresie transformacji społecznej, gdy rozstrzygają się kwestie konstytucyjne. Ten wątek znajduje potwierdzenie w najnowszej historii i opracowaniach do niej się odnoszących.

¹¹ D. Held, dz. cyt., s. 234.

¹² Analiza własna na podstawie danych World Value Survey <http://www.worldvaluessurvey.org/> (dostęp: 01.01.2006).

¹³ Analiza sytuacji na rynku prasy drukowanej od połowy lat 90. została przedstawiona w raporcie dla Komisji Europejskiej „The European Newspaper Market”, Komisja Europejska, Turku 2004, <http://ec.europa.eu/enterprise/ict/policy/publ-ind/sr01-eur-newspaper-market.pdf> (dostęp: 05.12.2005). Całościowy ogląd zmian w zakresie struktury i działania mediów masowych w Europie został zaprezentowany w: D. McQuail, K. Siune, *Media Policy. Convergence, Concentration and Commerce*, Sage, London 1998.

¹⁴ Zasadniczo przeważają analizy krytyczne. Wśród nich: C. Calhoun, *Populist Politics, Communications Media and Large Scale Societal Integration*, „Sociological Theory” 1988, nr 6, s. 219–241; J. Keane, *The Media and Democracy*, Polity, Cambridge 1991; P. Dahlgren, *Television and the Public Sphere: Citizenship, Democracy and the Media*, Sage, London 1995; J.G. Blumler, *Origins of the Crisis of Communication for Citizenship*, „Political Communication” 1997, nr 4, s. 395–404; W.L. Bennett, R.M. Entman (eds.), *Mediated Politics. Communication in the Future of Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge 2001. Niemniej poziom wpływu zmian w mediach na stan polityki nie jest jednoznaczny, co uwidacznia się w polemikach, jak chociażby między

blemy związane z funkcjonowaniem mediów mogą prowadzić do spadku zainteresowania sprawami publicznymi, formułowania fałszywych wniosków na temat sytuacji w państwie, a nawet wycofania się obywateli w sferę prywatną. W konsekwencji sytuacja ta stanowi zagrożenie dla jakości demokracji¹⁵.

Mimo często niepozytywnej opinii na temat mediów masowych ze względu na odstępstwa od przypisywanych im funkcji społecznych i politycznych ostrożna ocena ich negatywnego wpływu na stan demokracji jest daleka od jednoznaczności. Warto wskazać, że zaufanie obywateli do prasy od lat 80. do końca lat 90., w przeciwieństwie do innych instytucji życia publicznego, wzrosło w połowie ujętych w analizie 14 państw o ugruntowanej demokracji¹⁶. Co prawda w Europie Środkowej i Wschodniej między początkiem a końcem lat 90. zaufanie do prasy spadło w 5 spośród 8 krajów¹⁷, jednak na tym obszarze geopolitycznym jest ono wciąż na poziomie wyższym średnio o kilkanaście punktów procentowych w porównaniu z uprzednio wspomnianą grupą państw¹⁸.

Wycofanie się obywateli z obszaru polityki stawia pytanie o legitymację władzy oraz decyzji podejmowanych przez jej przedstawicieli. Dlatego w odniesieniu do wyżej przedstawionych faktów niezmiennie społeczne poparcie dla demokracji jako idei oraz formy sprawowania rządów budzi optymizm¹⁹. Ten „paradoks demokracji”, jak nazywa go Robert Dahl, daje nadzieję, że mimo masowego wyboru niegłosowania i nieuczestniczenia w życiu publicznym demokracja nie stanie się w niedalekiej przyszłości faktem historycznym. Sam

Keesem Brantsem (*Who is afraid of infotainment?*, „European Journal of Communication” 1998, nr 3, s. 315–335) a wspomnianym wcześniej Jayem G. Blumlerem.

¹⁵ W.L. Bennett, R.M. Entman, *Mediated Politics: An Introduction*, [w:] W.L. Bennett, R.M. Entman (eds.), *Mediated Politics. Communication in the Future of Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge 2001, s. 1–29.

¹⁶ Wśród krajów, w których wzrosło zaufanie do prasy znalazły się: Belgia, Francja, Niemcy, Islandia, Włochy, Holandia oraz Szwecja. Do grona państw, w których zaufanie do prasy zmalało, zaliczają się: Kanada, Dania, Irlandia, Hiszpania, Wielka Brytania i Stany Zjednoczone. W Finlandii poziom zaufania do mediów drukowanych pozostał w zasadzie na tym samym poziomie. Wśród wymienionych krajów najwyższy poziom wiarygodności wśród obywateli uzyskała prasa w Holandii. Ufa jej około 56% mieszkańców tego kraju. Najniższy poziom zaufania osiągnęły wydawnictwa prasowe w Wielkiej Brytanii, gdzie doniesieniom gazet daje wiarę 14% populacji. Źródło: analiza własna na podstawie danych World Values Survey <http://www.worldvaluessurvey.org/> (dostęp: 01.01.2006).

¹⁷ Zaufanie do prasy spadło w Czechach, Estonii, na Węgrzech, Łotwie i Słowacji. W Polsce wskaźnik zaufania w zasadzie pozostaje bez zmian, podczas gdy na Litwie i w Słowenii wzrósł o kilka punktów procentowych. Zasadniczo w tej części Europy prasa cieszy się większym zaufaniem. Najbardziej wiarygodna wydaje się czytelnikom prasa na Litwie. Ma do niej zaufanie 75% mieszkańców tego kraju. Źródło: analiza własna na podstawie danych World Values Survey <http://www.worldvaluessurvey.org/> (dostęp: 01.01.2006).

¹⁸ W pierwszej z wymienionych grup krajów prasie ufa średnio 36% populacji, w drugiej – 47%. Źródło: analiza własna na podstawie danych World Values Survey <http://www.worldvaluessurvey.org/> (dostęp: 01.01.2006).

¹⁹ R.A. Dahl, *A Democratic Paradox?*, dz. cyt., s. 35–40. Autor odnosi się do opracowań będących rezultatem analizy wyników badania World Values Survey.

akt wiary w demokrację zapewne nie wystarczy, ale może stanowić punkt wyjścia i podstawę do zastanowienia się nad reformą jej instytucji. Należy bowiem spytać, jakiej demokracji oczekujemy, jeśli ta, którą znamy jest dalece niesatysfakcjonująca.

1.2. Demokracja deliberatywna wobec kryzysu komunikowania

Zaznaczone powyżej niedoskonałości życia politycznego sprowadzają się, z jednej strony, do braku zainteresowania mas dostępnymi formami uczestnictwa obywatelskiego, z drugiej, do elitarnego charakteru podejmowania decyzji. Z oglądu rzeczywistości końca XX w. wynika rozwój koncepcji demokracji deliberatywnej²⁰. Jej teoretycy twierdzą, że zwiększony udział obywateli w życiu publicznym nie zażegnuje ostatecznie kryzysu demokracji. Domagają się pozailościowych dowodów skuteczności systemu, postulując zmianę jakości funkcjonowania instytucji życia publicznego oraz mechanizmów przez nie kontrolowanych.

Wśród zwolenników wzmocnienia roli deliberacji w procesie dochodzenia do decyzji politycznych istnieją różnice opinii w odniesieniu do kwestii takich jak: kto powinien być uczestnikiem debaty, w wyniku której zapadają wiążące decyzje oraz w jakiej przestrzeni bądź w jakich instytucjach powinna ona mieć swoje miejsce. Z jednej strony postuluje się ograniczenie uczestnictwa w deliberacji do wyłonionych w wyborach politycznych reprezentantów, którzy w założeniu dysponują większą niż przeciętna wiedzą ekspercką (John Rawls²¹). Z drugiej mówi się o krytycznym dyskursie toczącym się w obszarze wyznaczanym przez sieć instytucji społeczeństwa obywatelskiego (John S. Dryzek²²).

Ostatecznie najbardziej reprezentatywne dla modelu demokracji deliberatywnej jest stanowisko dostrzegające możliwość wyjścia poza wybór pomiędzy rządami politycznie sobie równych i relatywnie pozbawionych kompetencji obywateli a władzą wynoszącą na piedestał nielicznych, za to względnie kompetentnych²³. Odpowiedzią na deficyt demokracji, nieznajomość wśród poli-

²⁰ John S. Dryzek pisze o latach 90. jako o okresie zwrotu w teorii demokracji w kierunku zainteresowania deliberacją. J.S. Dryzek, *Deliberative Democracy and Beyond. Liberals, Critics, Contestations*, Oxford University Press, Oxford 2000, s. V. Biorąc pod uwagę tradycję antyczną oraz kolejne do niej odwołania, należałoby raczej mówić o nowej fali zainteresowania deliberacją, do której powstania znacznie przyczynił się Internet, o czym będzie szerzej mowa w kolejnych częściach książki.

²¹ J. Rawls, *Prawo ludów*, Aletheia, Warszawa 2001. Stanowisko stwierdzające konieczność działania pośredników w postaci partii politycznych zostało przedstawione w: I. Budge, *Deliberative democracy versus direct democracy – plus political parties!*, [w:] M. Saward (ed.), *Democratic Innovation: Deliberation, Representation and Association*, dz. cyt., s. 195–212.

²² J.S. Dryzek, *Discursive democracy vs. liberal constitutionalism*, [w:] M. Saward (ed.), *Democratic Innovation: Deliberation, Representation and Association*, dz. cyt., s. 78–92.

²³ D. Held, dz. cyt., s. 234.

tyków faktycznych potrzeb i preferencji obywateli jest szereg propozycji, które mają służyć uzupełnieniu funkcji istniejących instytucji demokracji reprezentacyjnej, ale nie tworzą podstaw do zastąpienia tej ostatniej przez gruntowną przebudowę struktur i mechanizmów władzy.

Deliberatywna koncepcja polityki sytuuje się w opozycji do liberalizmu oraz republikanizmu przez fakt nadania w obydwu teoriach centralnego znaczenia państwu, z jednej strony jako strażnikowi społeczeństwa rynkowego, z drugiej jako instytucjonalizacji etycznej wspólnoty. Jednocześnie czerpie z obu koncepcji – przeciwstawnych w sposobie przedstawiania ról obywatela, społeczeństwa i państwa – i wprowadza własne, niezbędne modyfikacje²⁴.

Model liberalny zakłada relacje rynkowe między wolnymi obywatelami jako konstytutywne dla społeczeństwa. Społeczeństwo i aparat administracyjny są siłami niejako wobec siebie przeciwstawnymi. Co prawda państwo stoi na straży praw jednostkowych, ale jednocześnie jest traktowane jako zagrożenie dla wolności obywatelskich. Aktywność obywateli zasadniczo sprowadza się do uczestnictwa w wyborach. Wynik głosowania przesądza o zwycięstwie opcji politycznej, która otrzymała poparcie większej części społeczeństwa.

W modelu republikańskim natomiast sfera działań publicznych obywateli mieści się w obszarze między rynkiem i państwem, nie podlegając bezpośredniemu wpływowi żadnego z nich. To tu podmiotowość zyskuje społeczeństwo obywatelskie, w którym istotne miejsce przypada politycznej deliberacji. Aktywność publiczna, regulowana przez zasadę solidarności grupowej, jest ukierunkowana na wzajemne zrozumienie i porozumienie obywateli, czego spodziewanym efektem jest podjęcie decyzji na zasadzie konsensu²⁵. Zwolennicy demokracji deliberatywnej są nastawieni konfrontacyjnie wobec agregatywnego sposobu wyrażania dobra wspólnego, polegającego na sumowaniu indywidualnych preferencji. Ich zdaniem zbliża to wybory polityczne do konsumencjów, które są podatne na manipulację. Podczas gdy w liberalizmie udział obywateli w procesie stanowienia polityki kończy się na wyborze reprezentantów do ciał przedstawicielskich, po którym następuje już tylko oczekiwanie na efekty ich decyzji (*output*) w postaci korzystnego bilansu świadczeń, w demokracji deliberatywnej ważny jest społeczny wkład (*input*) w jej kształtowanie przez zabieranie głosu w dyskusji publicznej²⁶.

Do warunków demokracji deliberatywnej należy bowiem równe prawo każdego obywatela do uczestnictwa w procesach prowadzących do podejmowania decyzji w sprawach publicznych przez możliwość wyrażenia własnych i zakwestionowania odmiennych wartości i interesów. Towarzyszy temu prze-

²⁴ J. Habermas, *Three Normative Models of Democracy*, „Constellations” 1994, nr 1, s. 1.

²⁵ Tamże, s. 1–2.

²⁶ J. Habermas, *Faktyczność i obowiązanie. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa demokratycznego państwa prawnego*, Scholar, Warszawa 2005, s. 316.

konanie, że jest on aktywnym podmiotem zdolnym do dokonywania politycznych decyzji, a jego doświadczenie i opinie są wkładem do debaty publicznej, przez co należy im szacunek na równi z dorobkiem innych uczestników²⁷.

Zaufanie do opinii obywateli wynika z założenia sytuacji idealnej, w której są one wynikiem namysłu i debaty poprzedzonych przyswojeniem wiedzy o problemie poddanym dyskusji. Centralne znaczenie przypisywane procesowi formowania woli wypływa z tradycji republikanizmu. Jednak „nie czerpie [ono] swojej legitymizującej siły z istniejącej spójności przekonań etycznych, ale z założeń co do możliwości jakie niesie ze sobą proces komunikacji pozwalający na wyłonienie najbardziej przekonujących argumentów, jak też procedur zapewniających uczciwy przebieg deliberacji”²⁸.

Tak więc w demokracji deliberatywnej brak jest zgody na traktowanie wyborów indywidualnych jako ostatecznych, jak tego chcą liberałowie, lub predefiniowanych, jak proponują republikanie. Wręcz przeciwnie – dostrzegana jest transformacyjna moc deliberacji, jej edukacyjny wpływ na uczestników²⁹. Konsens jest oczekiwanym wynikiem debaty³⁰. Złożona rzeczywistość społeczna zazwyczaj skłania jednak ku kompromisowym rozwiązaniom. Im więcej rzetelnej informacji, jak też okazji do zapoznania się z alternatywnymi sposobami postrzegania problemów oraz możliwości włączenia się w dialog, tym mniej prawdopodobne wydaje się postrzeganie rozwiązania spornych interesów na zasadzie zerojedynkowej. Postępowanie w sytuacji konfliktu może mieć orientację rywalizacyjną, wycofania się lub kooperatywną. Tylko ta ostatnia charakteryzuje się nastawieniem na ponadjednostkowe dobro i dążeniem do rozwiązań kompromisowych³¹. Tylko w jej przypadku rzeczywiście docenia się wartość informacji. Oswojenie sytuacji konfliktowej i przyswojenie sobie metod dochodzenia do porozumienia jest podstawą demokratycznej kultury.

Są wszakże sytuacje, w których ani konsens, ani nawet kompromis nie są możliwe do osiągnięcia. Gdy uznanie słuszności jednego stanowiska okazuje się trudne, decyzje są podejmowane przez zsumowanie głosów opowiadających się za alternatywnymi rozwiązaniami. Joshua Cohen stwierdza, iż „fakt, że [deliberacja] zostaje zakończona głosowaniem, nie znosi różnicy między deliberatywnymi formami zbiorowego wyboru oraz formami, które prowadzą do agregacji niedeliberatywnych preferencji”³². Jeśli uwzględnić

²⁷ G. Smith, *Towards Deliberative Institutions*, [w:] M. Saward (ed.), *Democratic Innovation: Deliberation, Representation and Association*, dz. cyt., s. 33.

²⁸ J. Habermas, *Three Normative Models of Democracy*, dz. cyt., s. 4.

²⁹ G. Smith, dz. cyt., s. 33.

³⁰ Przekonanie o możliwości jego osiągnięcia różnicuje zwolenników demokracji deliberatywnej.

³¹ K. Skarżyńska, *Człowiek a polityka: zarys psychologii politycznej*, Scholar, Warszawa 2005, s. 166.

³² J. Cohen, *Deliberation and Democratic Legitimacy*, [w:] A. Hamlin, Ph. Pettit (eds.), *The Good Polity. Normative Analysis of the State*, Blackwell, Oxford 1989, s. 23.