

Społeczne rady i komisje jako (nie)obecny uczestnik lokalnego procesu decyzyjnego

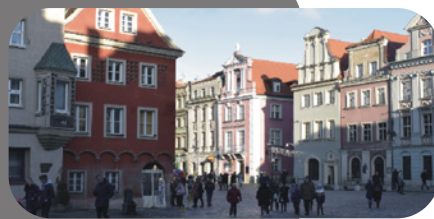
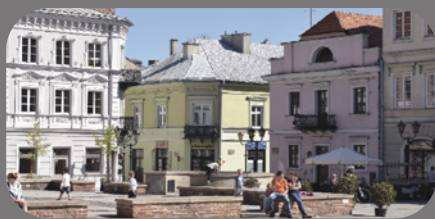
Agnieszka Pawłowska

Robert Kmieciak

Anna Kołomycew

Katarzyna Radzik-Maruszak

Paweł Antkowiak



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego



Wydawnictwo Naukowe
SCHOLAR

Społeczne rady i komisje jako (nie)obecny uczestnik lokalnego procesu decyzyjnego

Spółeczne rady i komisje jako (nie)obecny uczestnik lokalnego procesu decyzyjnego

Agnieszka Pawłowska

Robert Kmiecik

Anna Kołomycew

Katarzyna Radzik-Maruszak

Paweł Antkowiak

Recenzje:

prof. dr hab. Jacek Sroka

prof. dr hab. Jacek Wojnicki

Redaktor prowadzący:

Michał Zgutka

Redakcja i korekta:

Dorota Kanabus

Projekt okładki:

Katarzyna Juras

Copyright © by Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka z o.o., Warszawa 2020

Copyright © by Authors

Publikacja dofinansowana przez Uniwersytet Rzeszowski

Publikacja finansowana w ramach programu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego pod nazwą „DIALOG” w latach 2018–2020 w ramach projektu „Od dialogu do delibracji. Podmioty niepubliczne jako (nie)obecny uczestnik lokalnego procesu decyzyjnego”, na podstawie decyzji nr 0163/DLG/2018/10

DOI: 10.7366/0194Rady

ISBN 978-83-66470-19-4

Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka z o.o.

ul. Oboźna 1 (róg Topiel), 00-340 Warszawa

tel. 22 692 41 18; 22 826 59 21; 22 828 93 91

dział handlowy: jak wyżej, w. 108

e-mail: info@scholar.com.pl

www.scholar.com.pl

Wydanie pierwsze

Skład i łamanie: *Mercurius*

Druk i oprawa: MCP, Marki

Spis treści

Wstęp	7
Rozdział I. Założenia teoretyczne demokracji partycypacyjnej i deliberacyjnej (<i>Anna Kołomycew</i>)	15
1. Partycypacja i zwrot w kierunku demokracji partycypacyjnej	15
2. <i>Participatory governance</i> – nowy model rządzenia z udziałem obywateli	20
3. Od partycypacji do deliberacji. Zmiana charakteru uczestnictwa? ...	23
4. <i>Deliberative governance</i> . Deliberacja jako instrument w procesie rządzenia	25
5. Społeczne rady i komisje – podmioty partycypacji czy deliberacji?	27
Rozdział II. Społeczne rady i komisje – doświadczenia europejskie (<i>Katarzyna Radzik-Maruszak</i>)	31
1. Wstęp	31
2. Społeczne rady i komisje w Europie – cechy, motywy tworzenia, pełniona funkcja	34
3. Finlandia – (społeczne) rady jako sposób poprawy efektywności działania administracji publicznej	36
4. Belgia – społeczne rady i komisje jako zinstytucjonalizowane ciała doradcze	39
5. Hiszpania – ciała doradcze jako jeden z elementów procesu decentralizacji państwa	44
6. Zakończenie	47
Rozdział III. Prawno-instytucjonalne podstawy funkcjonowania społecznych rad i komisji w Polsce (<i>Paweł Antkowiak, Robert Kmieciak</i>)	49
1. Wprowadzenie	49
2. Rady działalności pożytku publicznego	54
3. Rady młodzieżowe	57
4. Rady seniorów	59
5. Powiatowe rady rynku pracy	62
6. Rady sportu	64
7. Komisje bezpieczeństwa i porządku	66
8. Komisje urbanistyczno-architektoniczne	68
9. Rady ds. osób niepełnosprawnych	71
10. Podsumowanie	73

Rozdział IV. Metodologia badań (<i>Agnieszka Pawłowska</i>)	75
1. Cel i założenia badań	75
2. Zakres przedmiotowy i terytorialny badań	77
Rozdział V. Reprezentacja i artykulacja interesów lokalnych przez społeczne rady i komisje (<i>Agnieszka Pawłowska</i>)	85
1. Wprowadzenie	85
2. Ramy teoretyczne badań nad reprezentacją interesów lokalnych przez społeczne rady i komisje	88
3. Problem reprezentatywności społecznych rad i komisji	90
4. Udział podmiotów lokalnych w społecznych radach i komisjach oraz tryb rekrutacji członków do rad	92
5. „Oblicza” reprezentacji w społecznych radach i komisjach	95
6. Podsumowanie	101
Rozdział VI. Potencjał deliberacyjny społecznych rad i komisji (<i>Anna Kołomycew</i>)	104
1. Wprowadzenie	104
2. Deliberacja i zasady deliberacji	105
3. Informacja i jej znaczenie w procesie deliberacji	109
4. Częstotliwość posiedzeń rad i komisji	114
5. Czas na dyskusję i „namysł”	118
6. Konsens czy głosowanie? Tryb podejmowania rozstrzygnięć przez członków społecznych rad i komisji	121
7. Wzajemne relacje członków społecznych rad i komisji	126
8. Podsumowanie	131
Rozdział VII. Wpływ społecznych rad i komisji na decyzje lokalne w opinii ich członków (<i>Agnieszka Pawłowska</i>)	132
1. Wprowadzenie	132
2. Udział społecznych rad i komisji w fazach lokalnego procesu decyzyjnego	133
3. Wpływ społecznych rad i komisji na funkcjonowanie miasta	147
4. Ocena potrzeby istnienia społecznych rad i komisji oraz zmian w zakresie ich funkcjonowania	156
5. Podsumowanie	162
Zakończenie	164
Bibliografia	168
Załącznik 1. Kwestionariusz ankiety skierowanej do członków społecznych rad i komisji	186
Załącznik 2. Liczba ankiet zrealizowanych w 65 miastach na prawach powiatu	192
Biogramy autorów	194
Indeks osób	196
Spis tabel	200
Spis rycin	202

Wstęp

Społeczne rady i komisje, którym poświęcona jest niniejsza monografia, są podmiotami słabo rozpoznanymi, które dotychczas – zarówno w Polsce, jak i w innych państwach – były przedmiotem nielicznych bądź wycinkowych badań (Fobé i in. 2013; Font i in. 2019; Schiffbeck 2019). Choć są przedmiotem trudnym do zbadania m.in. z uwagi na ich nie zawsze obligatoryjny charakter, kadencyjność, dostępność członków oraz zróżnicowanie, w naszym przekonaniu są warte zainteresowania ze strony środowiska naukowego, jak również przedstawicieli sektora publicznego i społecznego. Podmioty te dysponują potencjałem do tego, aby stać się istotnym aktorem lokalnego procesu decydowania. Kwestia ta stanowiła kluczowy element prowadzonych przez nas badań. Ich celem było przede wszystkim określenie zakresu wpływu społecznych rad i komisji na proces decyzyjny, a także rozpoznanie charakteru tych podmiotów, które w naszym przekonaniu wykazują cechy rozwiązań partycypacyjnych i deliberacyjnych. Istotne znaczenie miała dla nas także identyfikacja korzyści płynących zarówno z udziału tych podmiotów w lokalnym procesie decyzyjnym, jak i wskazanie przyczyn uniemożliwiających bądź ograniczających wykorzystanie ich potencjału jako uczestników lokalnego procesu decydowania.

Niewielkie dotychczas zainteresowanie przedstawicieli nauk społecznych badanymi przez nas radami i komisjami uwidacznia brak siatki pojęciowej i powszechnie akceptowanej terminologii dotyczącej tych podmiotów. Dotychczas prowadzone badania koncentrowały się na wymiarze prawnoinstytucjonalnym poszczególnych rad i komisji. Naszą intencją było włączenie tych podmiotów do akademickiego dyskursu na gruncie innym niż prawny. Istotne było wyjście poza charakterystykę ram formalnych ich tworzenia i zakresu zadań, a także przedstawienie roli tych podmiotów w lokalnym systemie decyzyjnym oraz spojrzenie na nie jako interesariuszy procesu decyzyjnego. Brak punktu odniesienia – w postaci istniejących już badań dotyczących społecznych rad i komisji na gruncie nauk o polityce i administracji – umożliwił wytyczenie nowego obszaru badań oraz wypracowanie nowych kategorii, które mamy nadzieję, staną się podstawą i punktem wyjścia do dalszych badań w tym obszarze.

Pionierski charakter badań był poważnym wyzwaniem, chociażby w kwestii nazewnictwa tych podmiotów. Określanie ich wspólną kategorią

„społecznych rad i komisji” zostało podyktowane z jednej strony dążeniem do unikania każdorazowego wymieniania wszystkich ośmiu typów badanych podmiotów, z drugiej zaś – chęcią zasygnalizowania istniejących pomiędzy nimi różnic. Badane przez nas podmioty, którymi są rady: młodzieżowe, seniorów, działalności pożytku publicznego, rynku pracy, do spraw osób niepełnosprawnych, sportu oraz komisje bezpieczeństwa i porządku, a także komisje urbanistyczno-architektoniczne, pomimo pewnych cech wspólnych są silnie zróżnicowane pod względem liczby i składu członkowskiego, sposobów rekrutacji członków, zakresu zadań, trybu pracy czy relacji z władzami miast.

Stosowanie innych określeń w odniesieniu do badanych przez nas podmiotów, np. „podmioty niepubliczne” czy „podmioty doradcze”, nie do końca oddaje ich istotę. Określenie „podmioty niepubliczne” sugeruje, że badane przez nas rady i komisje są podmiotami zaliczanymi do sektora społecznego lub/i prywatnego bądź też tworzą je wyłącznie przedstawiciele tych sektorów. Tymczasem wybrane przez nas do badania podmioty funkcjonują na podstawie prawa publicznego (wszystkie mają umocowanie rangi ustawowej niezależnie od tego, czy ich powołanie jest obligatoryjne, czy fakultatywne), są usytuowane przy organach publicznych i to właśnie te organy formalnie je powołują. Ponadto władze publiczne oraz przedstawiciele administracji publicznej wchodzi w skład niektórych z tych podmiotów. Przedmiot i sposób działania badanych rad i komisji w przeważającej mierze mają również charakter publiczny. Niemniej ich członkowie mogą reprezentować różnych interesariuszy lokalnych: instytucje publiczne, organizacje pozarządowe, podmioty prywatne, grupy społeczne i mieszkańców. Należy też zaznaczyć, że z wyjątkiem komisji urbanistyczno-architektonicznych¹, działalność w tych podmiotach ma charakter nieodpłatny i niezawodowy. Biorąc zatem pod uwagę proveniencję członków społecznych rad i komisji oraz charakter ich pracy w ramach tych podmiotów, do pewnego stopnia uprawnione jest określanie ich jako niepublicznych.

Nie zawsze precyzyjne w naszym przekonaniu jest też określanie badanych rad i komisji jako „podmiotów doradczych” (bądź „opiniodawczo-doradczych”). I choć termin ten jest powszechnie stosowany w literaturze anglojęzycznej w odniesieniu do podobnych podmiotów (*advisory councils, advisory boards*), to nie oddaje on w pełni istoty społecznych rad i komisji. Sugeruje, że działalność tych podmiotów ogranicza się do opiniowania

¹ Wynagrodzenie członków MKUA jest określane w regulaminach stanowiących podstawę funkcjonowania tych podmiotów. Z uwagi na ekspercki skład tego podmiotu oraz fakt, że może być on powoływany dla kilku jednostek samorządowych, wynagrodzenie ma charakter rekompensaty za koszty poniesione w związku z dojazdem na posiedzenie komisji. Nie stanowi ono wynagrodzenia za pracę. W części regulaminów MKUA zawarto informacje o odrębnych wynagrodzeniach dla członków za przygotowanie ekspertyz, referatów, koncepcji czy innego typu opracowań.

i doradzania. I choć niewątpliwe są to wiodące funkcje, to w działalności tychże podmiotów dostrzec można także inne, jak chociażby: przedstawicielską, inicjatywną, upowszechniania informacji czy pośrednictwa pomiędzy władzami miasta a społecznością lokalną (np. przekazywanie wiedzy, potrzeb i oczekiwań).

Głównym kryterium wyboru społecznych rad i komisji do badań było ich umocowanie ustawowe, niezależnie od tego, czy powołanie tych podmiotów ma charakter obligatoryjny, czy jest tylko dopuszczane przez prawo. Przedmiotem zainteresowania nie były rady i komisje powoływane na mocy przepisów prawa miejscowego bądź decyzji władz lokalnych (np. rady kobiet, rady gospodarcze) z uwagi na brak możliwości prowadzenia badań porównawczych w tym zakresie. Istotne znaczenie w kontekście wyboru społecznych rad i komisji miał także zakres ich działań. Skoncentrowaliśmy się wyłącznie na tych podmiotach, które uczestniczą w procesie decydowania o sprawach dotyczących wspólnoty lokalnej. Tym samym wykluczaliśmy z badania te podmioty, które uczestniczą lub podejmują decyzje wyłącznie lub w przeważającej mierze w sprawach jednostkowych (indywidualnych). Takimi podmiotami są np. komisje rozwiązywania problemów alkoholowych czy komisje mieszkaniowe. Z uwagi na zróżnicowanie badanych podmiotów, a w konsekwencji szeroki zakres spraw, którymi się zajmują, skoncentrowaliśmy nasze badania na takich działaniach, jak inicjowanie decyzji organów władzy lokalnej, konsultowanie projektów aktów prawa miejscowego oraz dokumentów programowych i strategicznych, a także innych decyzji dotyczących społeczności lokalnej, wydawanie opinii o planowanych działaniach władz, a także opiniowanie przedsięwzięć już zrealizowanych (przedkładanych w formie sprawozdań).

Istotne znaczenie w wyborze społecznych rad i komisji do badania miał także poziom decyzyjny, na którym są one powoływane. Część spośród tych podmiotów może funkcjonować na wszystkich poziomach decyzyjnych, część zaś wyłącznie na określonych przez ustawodawcę. Powołanie tych podmiotów w niektórych jednostkach ma charakter obligatoryjny, zaś w innych jest dopuszczalne i uzależnione od decydentów. Poziom decyzyjny, na jakim umiejscowiona jest dana rada/komisja, determinuje zakres jej zadań określony w ustawach. Ponieważ najwięcej możliwości tworzenia tego rodzaju gremiów opiniodawczo-doradczych jest w gminach i powiatach, skoncentrowaliśmy się na podmiotach funkcjonujących w miastach na prawach powiatu. Wybór ten został podyktowany zakresem zadań realizowanych przez te jednostki samorządowe (zadania gmin i powiatów), stosunkowo dużą liczbą mieszkańców, co pozwalało przypuszczać, że przełoży się to na liczbę aktywnych organizacji i grup działających w interesie mieszkańców, a także na liczbę i zróżnicowanie spraw wymagających interwencji władz miast w formie decyzji oraz z uwagi na potencjał gospodarczy i ekspercki miast tej wielkości.

Zwrócenie uwagi na społeczne rady i komisje miało nie tylko znaczenie naukowe, ale także praktyczne. Obecność podmiotów niepublicznych w procesach decyzyjnych jest współcześnie standardem lokalnego współrządzenia, a zróżnicowane formy zapewniające uczestnictwo obywateli, bądź ich grup, na trwałe wpisały się w lokalną politykę. Dotychczas pomijane społeczne rady i komisje wymagają większej uwagi zarówno środowiska naukowego, jak i praktyków. Naszą intencją było ukazanie potencjału tych podmiotów, które w porównaniu z innymi formami obywatelskiego zaangażowania, niezwykle popularnymi w ostatnich latach, wydają się niedoceniane. Tymczasem te pozornie mało atrakcyjne podmioty mają trwałe charakter i są znacznie lepiej uregulowane w przepisach prawa niż modne rozwiązania partycypacyjne, których okoliczności wykorzystania nie zawsze są oczywiste, zaś okazjonalność stosowania czyni z nich bardziej wydarzenie społeczne (czasem nawet o charakterze promocyjnym) niż realny instrument wpływu na sprawy publiczne.

W wymiarze praktycznym, prowadzone przez nas badania miały przybliżyć istotę społecznych rad i komisji jako potencjalnych podmiotów zaangażowania obywatelskiego, które mogą okazać się skutecznym instrumentem oddziaływania na decyzje władz lokalnych, artykulacji i reprezentacji interesów społeczności lokalnych, a także jako ewentualną formę kontroli społecznej. Choć niedoceniane, społeczne rady i komisje mogą być istotnym źródłem informacji dla władz publicznych oraz barometrem nastrojów społecznych, pozwalającym lokalnym decydentom dostosowywać kierunki planowanych działań do oczekiwań i potrzeb społeczności lokalnych.

W niniejszej monografii prezentujemy wyniki badań dotyczących rozpoznanych przez nas społecznych rad i komisji, mając nadzieję, że staną się one zaczynem i punktem odniesienia do dalszych studiów, a także podstawą do badań porównawczych w wymiarze międzynarodowym. Odwołując się do założonych celów naukowych, w niniejszej monografii odnieśliśmy się do wybranych aspektów funkcjonowania społecznych rad i komisji, które w naszym przekonaniu pozwolą czytelnikowi zapoznać się ze specyfiką badanych przez nas podmiotów. W rozdziale pierwszym przedstawione zostały ramy teoretyczne prowadzonych przez nas badań. Społeczne rady i komisje wykazują zarówno cechy typowe dla mechanizmów demokracji partycypacyjnej, jak i – w odniesieniu do trybu pracy tych podmiotów – deliberacyjnej, zaś ich obecność w procesach rządzenia publicznego i relacje z władzami publicznymi pozwalają na odwołanie się do teoretycznych modeli, jakimi są *participatory governance* oraz *deliberative governance*. Społeczne rady i komisje należy traktować jako szczególną formą zaangażowania obywatelskiego, szczególną „przestrzeń demokratyczną”, w której konstrukcji dostrzec można cechy charakterystyczne dla obydwu wskazanych modeli demokracji (Cornwall 2004; Cornwall i Coelho 2007).

Istnienie nielicznych badań dotyczących funkcjonowania społecznych rad i komisji w państwach Europy, dodatkowo prowadzonych przy zastosowaniu odmiennej metodologii, uniemożliwia nam porównania. Niemniej w rozdziale drugim odnieśliśmy się do wybranych przykładów państw, w których funkcjonują podmioty zbliżone do badanych przez nas rad i komisji. Wybór Belgii, Finlandii i Hiszpanii był celowy, bowiem chcieliśmy pokazać uniwersalność społecznych rad jako podmiotów, które funkcjonują w różnorodnych systemach samorządu terytorialnego. Podmioty te mają charakter powszechny, choć różnią je okoliczności powoływania, status (obligatoryjne vs. fakultatywne), sposoby tworzenia czy relacje z decydentami oraz zakres przypisanych im kompetencji.

W rozdziale trzecim skoncentrowaliśmy się na przedstawieniu podstaw prawnych badanych przez nas ośmiu rodzajów społecznych rad i komisji. Przedstawiliśmy okoliczności wprowadzenia tych podmiotów do obowiązującego porządku prawnego, a także zakres przypisanych im zadań. Wprawdzie wszystkie z badanych przez nas podmiotów mają umocowanie rangi ustawowej, jednak nie zawsze przepisy zawarte w ustawach precyzyjnie określają zasady ich funkcjonowania. W celu przedstawienia odmienności pomiędzy podmiotami tego samego typu odwoływaliśmy się także do przepisów prawa miejscowego i regulaminów pracy tych podmiotów.

Rozdział czwarty zawiera obszerny opis metodologii prowadzonych przez nas badań empirycznych. Uznaliśmy, że precyzyjnego opisu wymaga zarówno nowy przedmiot badań, jak i prezentacja procesu badawczego, który został zdeterminowany specyfiką przedmiotu oraz okolicznościami, niezależnymi od badaczy, nieoczekiwanymi, wpływającymi na możliwość prowadzenia badań w naukach społecznych.

Kolejne trzy rozdziały prezentują wyniki badań empirycznych. I tak w rozdziale piątym odnieśliśmy się do kwestii artykulacji i reprezentacji interesów lokalnych przez społeczne rady i komisje. Analiza tych funkcji, pełnionych przez badane przez nas podmioty, wydaje się istotna, zważywszy na to, że nie jest ona wskazana w przepisach ustaw regulujących działalność tych podmiotów. Z kolei w rozdziale szóstym poddaliśmy analizie sposób procedowania społecznych rad i komisji, odnosząc się do teoretycznych założeń deliberacji, a także próbując zweryfikować ich deliberacyjny potencjał. W tym celu skoncentrowaliśmy się na wybranych aspektach prac społecznych rad i komisji, m.in. na dostępie do informacji i jej upowszechnianiu, częstotliwości spotkań i czasie na dyskusję, trybie przyjmowania rozstrzygnięć oraz relacjach członków.

W ostatnim rozdziale podjęliśmy próbę sprawdzenia wpływu społecznych rad i komisji na lokalny proces decyzyjny. I choć nie udało nam się osiągnąć jednoznacznego rezultatu, podobnie jak naszym kolegom z Belgii czy Hiszpanii prowadzącym studia nad społecznymi radami i komisjami w ich krajach (Alarcón i Rico Motos 2019; Fobé i in. 2017; Font i in. 2014, 2019), to

kluczowe okazało się zidentyfikowanie ról społecznych rad i komisji w kolejnych etapach procesu decyzyjnego.

Prowadzone przez nas badania były realizowane w ramach projektu *Od dialogu do deliberacji. Podmioty niepubliczne jako (nie)obecny uczestnik lokalnego procesu decyzyjnego*, programu „Dialog” Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, którego kierownikiem była prof. dr hab. Agnieszka Pawłowska. Projekt zakładał również upowszechnianie wyników badań w środowiskach pozaakademickich oraz współpracę między naukowcami, przedstawicielami sektora publicznego i społecznego, a także edukację młodzieży w zakresie form obywatelskiego zaangażowania. W realizacji projektu uczestniczyły trzy ośrodki naukowe, tj. Instytut Nauk o Polityce Uniwersytetu Rzeszowskiego (lider projektu), Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu oraz Wydział Politologii (obecnie Wydział Politologii i Dziennikarstwa) Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Współpraca trzech ośrodków naukowych ulokowanych w różnych częściach Polski miała istotne znaczenie do realizacji badań oraz popularyzacji ich wyników, a także osiągnięcia celów praktycznych, do których zaliczamy m.in.: upowszechnienie wiedzy na temat społecznych rad i komisji wśród mieszkańców; określenie potencjału tych podmiotów, zważywszy na potrzeby i oczekiwania władz lokalnych oraz społeczności lokalnych; poprawę efektywności procedur decydowania z udziałem podmiotów niepublicznych, edukowanie młodego pokolenia w zakresie mechanizmów zaangażowania obywatelskiego, a także upowszechnianie wyników badań wśród decydentów z nadzieją na docenienie przez nich ich wartości i przydatności w procesach rządzenia publicznego.

Wyniki przeprowadzonych przez nas badań były upowszechniane w formie warsztatów realizowanych od maja do października 2019 roku, adresowanych do młodzieży szkolnej i akademickiej oraz przedstawicieli administracji samorządowej, członków społecznych rad i komisji, przedstawicieli nieformalnych grup społecznych i mieszkańców. Warsztaty były prowadzone przez pracowników naukowych trzech zaangażowanych w realizację projektu ośrodków akademickich. Odbywały się one na terenie miast akademickich oraz w okolicznych miejscowościach. Łącznie warsztaty zostały przeprowadzone dla 300 uczniów i studentów oraz 90 przedstawicieli samorządów, podmiotów niepublicznych, sektora społecznego i mieszkańców miast. Szczegółowa relacja z przeprowadzonych warsztatów znajduje się na stronie projektu: <http://www.dialog.ur.edu.pl/>, na której zamieszczone zostały zarówno informacje dotyczące badań, jak i warsztatów oraz innych wydarzeń popularyzujących rezultaty projektu.

Liczymy, że zarówno niniejsza monografia, jak i pozostałe materiały dotyczące działalności społecznych rad i komisji okażą się przydane nie tylko dla środowiska naukowego, ale także przedstawicieli samorządów lokalnych, grup nieformalnych, sektora pozarządowego, a także społeczności

lokalnych. Naszą intencją było zainteresowanie szerokiego grona odbiorców społecznymi radami i komisjami oraz ukazanie potencjału tych podmiotów. Mamy nadzieję, że badania te nie tylko wyznaczą nowy obszar do dalszych eksploracji naukowych i punkt wyjścia do badań porównawczych oraz polemik naukowych, ale także przyczynią się do włączenia społecznych rad i komisji do głównego nurtu dyskusji na temat mechanizmów zaangażowania obywatelskiego.

* * *

Szczególne wyrazy uznania należą się Pani Profesor Agnieszce Pawłowskiej z Uniwersytetu Rzeszowskiego, która nie tylko zainicjowała współpracę trzech ośrodków akademickich, lecz także została koordynatorem projektu „Od dialogu do deliberacji. Podmioty niepubliczne jako (nie)obecny uczestnik lokalnego procesu decyzyjnego”, realizowanego w ramach programu „Dialog” Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Pani Profesor czuwała nad badaniami, a także działaniami popularyzującymi ich wyniki. Podjęła się również pracy koncepcyjnej i redakcyjnej nad niniejszą publikacją – była pierwszym recenzentem i krytykiem poszczególnych części monografii. Bez Jej trudu, inspiracji i zaangażowania książka ta nie mogłaby powstać.

Autorzy

Założenia teoretyczne demokracji partycypacyjnej i deliberacyjnej

Anna Kołomycew

Ideał „aktywnego obywatelstwa”, rozumiany jako bezpośrednie uczestnictwo jednostek (obywateli) w kształtowaniu ładu politycznego, zdaniem Davida Helda przez długi czas był zapomniany. I choć współcześnie zarówno sama kategoria „obywatela”, jak i formy uczestnictwa w życiu publicznym są odmienne od antycznego wzorca, to niezmiennie istotą demokracji pozostaje „sprawowanie władzy przez lud” (Held 2010, s. 1, 37), natomiast najlepszy model demokracji jest wciąż poszukiwany. Z uwagi na przedmiot badań prezentowanych w niniejszej monografii kluczowe jest odwołanie się do założeń demokracji partycypacyjnej i deliberacyjnej, a także koncepcji rządzenia bazujących na zasadach partycypacji i deliberacji. Rady społeczne, stanowiące przedmiot badań, są szczególną formą zaangażowania obywatelskiego, specyficzną „przestrzenią demokratyczną”, w której konstrukcji dostrzec można cechy charakterystyczne dla obydwu wskazanych modeli demokracji (por. Cornwall 2004; Cornwall, Coelho 2007).

Literatura dotycząca teorii demokracji partycypacyjnej i deliberacyjnej, jaka pojawiała się w ostatnich latach, jest na tyle obszerna i zróżnicowana, że próby dokonywania całościowego przeglądu są z góry skazane na niepowodzenie. Mimo istniejących opracowań naukowych nadal widoczne jest rosnące zainteresowanie zarówno teorią, jak i praktyką demokracji. W ostatnich latach szczególnie popularna wśród badaczy – zwłaszcza zachodnich – stała się demokracja deliberacyjna. Odwołanie się jedynie do wybranych koncepcji, akcentujących istotne w kontekście przedmiotu badań aspekty, należy uznać za przejaw dążenia do maksymalnej skrótowości i chęci uniknięcia powtórzeń.

1. Partycypacja i zwrot w kierunku demokracji partycypacyjnej

Partycypacja to określenie, które dotyczyć może całego wachlarza zjawisk i procesów, a w związku z tym wymaga niemal każdorazowo doprecyzowania, zwłaszcza w odniesieniu do sfery, w jakiej zachodzi oraz form,

w jakich występuje (Florida 2013). W przekonaniu Tiny Nabatchi i Matta Leighningera partycypacja publiczna określa wiele przedsięwzięć, dzięki którym potrzeby, interesy oraz pożądane przez ludzi wartości mogą zostać wkomponowane w proces decyzyjny, a także działania realizowane w sferze publicznej (Nabatchi, Ertinger, Leighninger 2015, s. 6, 14; Nabatchi, Leighninger 2015, s. 36; por. Vráblíková 2016, s. 1–2).

Partycypacja oznacza kompleksową ideę włączania obywateli w sprawy publiczne w różnych formach i na różnych poziomach. Może przybierać formy od mniej angażujących, w których obywatele są wyłącznie odbiorcami informacji, do bardziej absorbujących i wymagających przygotowania, jak aktywny udział w dyskusji, wyrażanie opinii w sondażach, udział w grupach fokusowych, uczestnictwo w procesie decyzyjnym za pośrednictwem przedstawicieli oddelegowanych do ciał doradczych, a także w formie bezpośredniego uczestnictwa jednostek w procesie decyzyjnym (wykorzystując formy demokracji bezpośredniej)¹ (Arnstein 1969; Rowe, Frewer 2004, s. 515).

Władza i możliwość decydowania przez obywateli były kluczowe w koncepcji partycypacji publicznej Sherry R. Arnstein, sformułowanej pod koniec lat 60. XX w. Dla Arnstein partycypacja bez podziału władzy między decydentów i obywateli była fikcją (Arnstein 1969, s. 216–217; por. Roberts 2004, s. 320). Typologia uczestnictwa politycznego autorstwa Arnstein stała się „klasykiem”, do którego przez dekady badacze się odwoływali, i z którym sporadycznie polemizowali (Connor 1988), raczej go uzupełniając bądź modyfikując, w zależności od przedmiotu badań (Burns i in. 1994; Collins, Ison, 2009, s. 361; Tritter, McCallum 2006; por. Wilcox 1995). Współcześnie zarówno rozumienie partycypacji zaproponowane przez Arnstein, jak i jej typologia, w coraz mniejszym stopniu odpowiadają realiom. Forsowane obecnie szerokie rozumienie partycypacji dostrzega w angażowaniu się ludzi w sprawy publiczne liczne walory, które nie są związane z bezpośrednim dostępem do władzy. Do takich należą: walor informacyjny, edukacyjny, integracyjny,

¹ W literaturze dotyczącej form partycypacji można spotkać zróżnicowane stanowiska dotyczące wpływu poszczególnych form partycypacji na proces decyzyjny. Część badaczy wskazuje, że istotą partycypacji jest udział obywateli w decydowaniu o sprawach publicznych, którego rezultaty są wiążące dla decydentów (Nabatchi 2012). I ten element zasadniczo różni formy zaangażowania o charakterze partycypacyjnym od form mających charakter deliberacyjny (Florida 2017; Gastil, Black 2008; Lafont 2015). Niemniej, w szerokim rozumieniu partycypacji publicznej istnieje obszerny katalog form zaangażowania, które wprawdzie nie są wiążące dla władz, ale stanowią dla nich cenne źródło informacji o potrzebach i oczekiwaniach społecznych. Uziębło i Glejt-Uziębło (2018) te formy określają mianem „form demokracji semi-bezpośredniej” i odróżniają od form demokracji bezpośredniej, do której zaliczyć można udział obywateli w wyborach i referendum. Jak wskazują, są to formy, które „nie dają lokalnemu «suwerenowi» prawa do podejmowania ostatecznych rozstrzygnięć, a jedynie stanowią swoiste wyrażenie opinii przez mieszkańców czy też grupę osób, przy jednoczesnym pozostawieniu organom publicznym możliwości podejmowania ostatecznej decyzji” (Glejt-Uziębło, Uziębło 2018, s. 12).

legitymizacyjny. Ponadto partycypacja tworzy warunki do artikulacji potrzeb obywateli oraz pozwala rozwiązywać problemy społeczne z wykorzystaniem potencjału samych zaangażowanych osób (Collins, Ison 2006; Nabatchi, Leighninger 2015, s. 31–36).

Dostępność rozwiązań umożliwiających aktywny udział obywateli w sprawach publicznych (infrastruktury partycypacyjnej)² jest warunkiem trwałości partycypacji publicznej (Nabatchi, Leighninger 2015, s. 6, 14; por. Vráblíková 2016, s. 1–2). Zróżnicowanie dostępnych współcześnie form partycypacji wymusza odrębne ich analizowanie. Trudno postugiwać się wspólną, bardzo nieprecyzyjną kategorią „partycypacji publicznej”, gdy każdy z instrumentów cechuje się innym stopniem angażowania obywateli, a jego wykorzystanie przynosi odmienne rezultaty. Wśród licznych typologii mechanizmów partycypacji warto zwrócić uwagę na rozróżnienie zaproponowane przez Nabatchi i Leighningera. Autorzy wyróżniają: a) „silną partycypację” (*thick participation*), najbardziej zbliżoną do deliberacji z uwagi na to, że realizowana jest w niewielkich grupach, a jej podstawą jest dyskusja i dialog, zaś ograniczeniem – ekskluzywny charakter mechanizmów, który uniemożliwia części obywateli udział w sprawach publicznych; b) „słabą partycypację” (*thin participation*), mającą charakter jednostkowy, a przez to najczęściej realizowaną za pośrednictwem Internetu i wymagającą znacznie mniejszego zaangażowania ludzi niż formy silnej demokracji; oraz c) partycypację tradycyjną (*conventional participation*), do której autorzy zaliczyli tzw. stare formy zaangażowania obywatelskiego, de facto będące formami demokracji bezpośredniej, ale także inne formy („niewyborcze”), takie jak zebrania czy wysłuchania, które są ustrukturyzowane, przebiegają według określonej agendy i z reguły ich celem jest upowszechnianie informacji na temat działań władz (Nabatchi, Leighninger 2015, s. 14–25; por. Vráblíková 2016, s. 2).

Każda z form partycypacji może być skuteczną, ale jest to uwarunkowane wieloma zmiennymi, w tym takimi, jak: charakter uczestników partycypacji, sposoby komunikowania się interesariuszy, etap procesu decyzyjnego, na którym angażuje się obywateli, a także wola decydentów w zakresie uwzględniania opinii publicznej w finalnej wersji podejmowanej przez nich decyzji (Fung 2006b, s. 66; por. Rowe, Frewer 2004). Szczególne znaczenie dla trwałości i skuteczności rozwiązań partycypacyjnych ma postawa decydentów i sposób, w jaki traktują obywateli. Rzeczywista partycypacja, będąca

² Nabatchi i Leighninger stosują określenie „infrastruktura partycypacyjna”, jednak nie dotyczy ono wyłącznie instrumentów partycypacji. Kategoria ta jest znacznie szersza i obejmuje rozwiązania normatywne i proceduralne, instytucje, procesy, a także różnego typu formy współdziałania poszczególnych interesariuszy, które wspierają możliwości angażowania się obywateli w sprawy publiczne i ich uczestnictwo w rozwiązywaniu problemów (Nabatchi, Leighninger 2015, s. 6).

środkiem do wzmacniania demokracji, wymaga poważnego traktowania obywateli przez władze i przestrzegania we wzajemnych relacjach zasad partnerstwa, szacunku i równości (Leighninger 2006, s. 1–2; Nabatchi, Leighninger, 2015, s. 26; Weymouth, Hartz-Karp 2019, s. 5–6). Nabatchi i Leighninger za podmioty odpowiedzialne za przygotowanie obywateli do uczestnictwa w życiu publicznym uważają władze, które powinny dostarczać niezbędnych informacji w sposób przystępny dla społeczności, edukować w zakresie poszczególnych metod i technik partycypacji, tworzyć warunki pozwalające obywatelom na wyrażenie własnej opinii, gwarantować możliwość wyboru, uwzględniać opinie obywateli w podejmowanych decyzjach, zapewniając tym samym, że ich głos ma znaczenie, a także zachęcać ludzi do uczestnictwa przez poprawę atrakcyjności form partycypacji (Nabatchi, Leighninger 2015, s. 25–27).

Włączenie instrumentów partycypacji do praktyki życia publicznego jest obciążające zarówno dla obywateli, jak i dla władz. Nie może być jednak oparte wyłącznie na odgórnym ich wdrożeniu, gdyż w konsekwencji obywatele uznają je za formalny dodatek do procesu decyzyjnego, który toczy się niezależnie od nich. Istotą demokracji partycypacyjnej jest stworzenie takich rozwiązań, w których obywatele będą głównym podmiotem procesów decyzyjnych (Creighton 2005, s. 27; Leighninger 2006, s. 45–47). Pytanie o to, czy warto ich angażować, nieustannie towarzyszy badaczom i z reguły pojawia się w kontekście prób oceny efektywności partycypacji (Bobbio 2019; Irvin, Stansbury 2004). Jakie zatem korzyści mogą wynikać z wdrażania rozwiązań partycypacyjnych?

Próbując wskazać oczekiwane (pozytywne) rezultaty angażowania obywateli w sprawy publiczne, należy uwzględnić zróżnicowanie form partycypacji publicznej (Bherer, Breux 2012). Nabatchi i Leighninger za pozytywny efekt partycypacji uważają m.in. zacieśnianie więzów między członkami społeczności lokalnej oraz budowę poczucia wspólnotowości. Mogą się one z kolei przekładać na większe przywiązanie obywateli do społeczności lokalnej i jednostki terytorialnej, sprzyjać poprawie bezpieczeństwa, a także pozytywnie oddziaływać na relacje społeczne, które wytwarzają się w trakcie wspólnych działań na rzecz spraw publicznych (Leighninger 2006, s. 41; Nabatchi, Leighninger 2015, s. 30–31; van Empel 2008). Partycypacja pozwala obywatelom lepiej rozumieć istotę spraw publicznych, nabywać kompetencje niezbędne do uczestnictwa w życiu publicznym, w tym umiejętność argumentacji, wyrażania opinii, analizy danych i informacji (Irvin, Stansbury 2004, s. 3). Uczestnictwo sprzyja wymianie informacji, łączeniu wiedzy poszczególnych interesariuszy zaangażowanych w procesy partycypacji (Poppe i in. 2018, s. 437–438). Włączanie obywateli w sprawy publiczne sprzyja ich poczuciu sprawstwa i możliwości realnego wpływu na otoczenie i sprawy publiczne. Może także ograniczać lub eliminować konflikty społeczne i wspierać władze w procesie tworzenia polityk publicznych, zwłaszcza tych,

które kumulują wiele problemów, często nierozwiązywalnych, i o których władze nie dysponują pełną wiedzą (Fagotto, Fung 2009; Irvin, Stansbury 2004, s. 5–6; Leighninger 2006; Uittenbroek i in. 2019, s. 2531). Do innych korzyści, które mogą się pojawić jako efekt wdrażania rozwiązań partycypacyjnych, Nabatchi i Leighninger zaliczają również wypracowanie kompromisowych rozwiązań w zakresie kontrowersyjnych spraw publicznych, egzekwowanie odpowiedzialności za decyzje podejmowane przez władze publiczne i zwiększenie rozliczalności decydentów, a także mobilizowanie społeczności lokalnej do samodzielnego rozwiązywania problemów, wyzwalanie kreatywności obywateli, wyłanianie liderów społecznych oraz nawiązywanie i wzmacnianie współpracy między aktorami niepublicznymi, co z kolei może usprawnić proces rozwiązywania lokalnych problemów (Creighton 2005, s. 18–20; Nabatchi, Leighninger 2015, s. 33–36).

Przez wiele lat partycypacja w zasadzie nie była poddawana krytyce. Afirmacja mechanizmów partycypacyjnych widoczna była zdaniem Renée Irvin i Johna Stansbury'ego nie tylko w Stanach Zjednoczonych, będących kolebką demokracji partycypacyjnej, ale także w innych częściach świata (por. Bobbio 2019, s. 41–42; Irvin, Stansbury 2004, s. 2). Trudno było bowiem zanegować możliwość udziału obywateli w sprawach publicznych bez narażania się na krytykę idei demokracji jako takiej³. Partycypacja jest bowiem kluczowa w rozwoju i wzmacniania demokracji (np. Bullock 2014, s. 25; Carreira i in. 2016; Michels, De Graaf 2010; Michels 2006).

Idea demokracji partycypacyjnej została zainicjowana przez działania społeczne na początku lat 60. XX wieku. W późniejszych latach, wyrosłej z praktyki życia publicznego koncepcji, nadano podbudowę teoretyczną, a kolejne dekady były czasem instytucjonalizacji form demokracji partycypacyjnej (Florida 2017, s. 15; Mansbridge 1983; Pateman 1970). Do rozwoju teorii demokracji partycypacyjnej przyczyniła się Carole Pateman, która uważana jest za jej prekursorkę⁴ (por. Mansbridge 2008, s. 20; Phillips i in. 2010, s. 815; Ryan 2008, s. 165). Jej koncepcja demokracji uczestniczącej bazowała na krytyce dominującego ówczasie podejścia elitarystów, dostrzegających w uczestnictwie obywateli niestabilność rządów, a wręcz zagrożenie trwałości systemu demokratycznego (Pateman 1970, s. 2, 10–11).

³ Współcześnie coraz częściej koncepcje uczestnictwa obywateli w sferze publicznej poddaje się krytyce. Niektórzy badacze wręcz mówią o tyranii partycypacji (np. Cooke, Kothari 2001; Osmani 2008; por. Pollock, Sharp 2012; Williams 2004).

⁴ Istotne znaczenie mają dwie publikacje Pateman dotyczące demokracji partycypacyjnej. Pierwsza, *Participation and Democratic Theory*, w której autorka przedstawiła teoretyczne założenia nowego modelu demokracji, oraz druga, opublikowana w 2012 roku, *Participatory Democracy Revisited*, w której Pateman, odwołując się do rosnącej popularności demokracji deliberacyjnej (a eliminowania demokracji partycypacyjnej z głównego nurtu badań), wskazała na jej zbieżności z demokracją partycypacyjną, a także na ograniczenia, które w przypadku obydwu modeli są podobne (Pateman 2012).

W podejściu Pateman ważne są takie elementy uczestnictwa, jak udział obywateli w podejmowaniu wiążących decyzji oraz założenie o równości uczestniczących w procesie decyzyjnym podmiotów. Z perspektywy czasu założenia te wydają się idealistyczne. Istotną słabością proponowanego przez Pateman podejścia był brak precyzyjnie wskazanych instrumentów, mechanizmów i form uczestniczenia obywateli w procesach decyzyjnych (Florida 2017, s. 36–38)⁵.

Koncepcja demokracji partycypacyjnej, mimo iż krytykowana od początku i przez część badaczy uważana za utopijną, silnie zdeterminowała kierunek badań nad demokracją przez kolejne cztery dekady, dając podstawy licznym eksperymentom i rozwiązaniom bazującym na partycypacji obywateli, jak również stając się istotnym elementem modelu „dobrego rządzenia” (*good governance*) (Bherer i in. 2016, s. 225; EU 2001; Poto, Fornabaio 2017, s. 145–148; United Nations 2009).

2. *Participatory governance* – nowy model rządzenia z udziałem obywateli

W obliczu zwiększającej się liczby zadań publicznych, coraz bardziej złożonych potrzeb sygnalizowanych przez społeczności lokalne oraz wielowymiarowości sfery publicznej, konieczne stało się poszukiwanie nowych rozwiązań pozwalających na efektywne rządzenie publiczne oraz dostarczanie dóbr i usług publicznych. Uczestnictwem obywateli w sferze publicznej byli zainteresowani sami rządzący, stając się promotorami niektórych rozwiązań partycypacyjnych wdrażanych odgórnie (Irvin, Stansbury 2004). Nie bez znaczenia była także rosnąca świadomość obywateli i chęć oddziaływania na zapadające decyzje czy współdecydowania o sposobach realizacji zadań publicznych (Bevir 2010; Fischer 2006; Salamon i in. 2003; Verhoeven, Duyvendak 2017). Wprawdzie dążenie do oddziaływania na kształt sfery publicznej nie jest jednoznaczne z bezpośrednim zaangażowaniem się w sprawę publiczną,

⁵ Poddając rewizji założenia demokracji partycypacyjnej, w obliczu rosnącej popularności demokracji deliberacyjnej, sama C. Pateman stwierdziła, że zaproponowana przez nią koncepcja była próbą znalezienia „realistycznej” teorii demokracji (Pateman 2012, s. 7). Jednocześnie Pateman, nie ulegając „modzie” na demokrację deliberacyjną, była przeciwna – wbrew niektórym badaczom – utożsamianiu tych dwóch modeli. Konieczność rozróżniania ich uzasadniła tym, że „deliberacja, dyskusja i debata są kluczowe dla każdej formy demokracji, w tym demokracji partycypacyjnej, jednak o ile deliberacja jest konieczna dla demokracji, to nie jest wystarczająca” (Pateman 2012, s. 8). Za istotne ograniczenie deliberacji – w porównaniu z partycypacją – uważała nieprecyzyjnie wskazany cel działań. W przypadku partycypacji celem był udział w procesie decydowania, zaś w przypadku deliberacji, zdaniem Pateman, mogły to być: konsens, udział w podejmowaniu decyzji lub zmiana decyzji jednostki pod wpływem innych uczestników procesu deliberacji.

niemniej obywatele chcieli, by ich głos miał znaczenie (Geissel 2009; Irvin, Stansbury 2004). Potrzeba oddziaływania na kształt decyzji wynikała także z braku zaufania do demokracji przedstawicielskiej. Obywatele coraz częściej czuli się oszukani, pozbawieni możliwości sprawowania kontroli nad decydentami oraz wpływu na sprawy, które ich dotyczą (Wampler 2012).

Nowy model rządzenia – *participatory governance* – który zyskał popularność w ostatnich dekadach, bazuje na założeniach teorii demokracji partycypacyjnej (Fischer 2012, s. 457). Do upowszechnienia rządzenia partycypacyjnego – podobnie jak innych modyfikacji podejścia *governance* – przyczyniły się instytucje międzynarodowe: jak Bank Światowy, poszczególne agendy Organizacji Narodów Zjednoczonych, a także Unia Europejska, dostrzegając w nim mechanizm pozwalający eliminować „deficyty demokracji” przedstawicielskiej i wdrażać projekty zorientowane na promocję tego podejścia w wielu państwach świata (Bevir 2010, s. 93–94; Holland 2013; United Nations 2006; Wetzel 2011). Istotny w podejściu *participatory governance* jest aktywny udział zróżnicowanych aktorów (jednostkowych i zbiorowych, sformalizowanych i nieformalnych) procesów decyzyjnych. Jednak jak wskazuje Frank Fischer, podejście to wykracza poza rolę wyborcy czy też aktywisty skupionego w ramach organizacji strażniczej (*watchdog*). Partycypacja obywateli nie może też ograniczać się do pozyskiwania informacji o działalności władz publicznych bądź konsultowania spraw dotyczących obywateli (Fischer, Chhotray, Stoker 2009; Fischer 2012, s. 458).

Brian Wampler wskazuje, że *participatory governance* jest szczególnym procesem sankcjonowanym przez państwo, w którym obywatele biorą udział zarówno wnosząc opinie, jak i uczestnicząc w podejmowaniu decyzji (*voice and vote*). Ich zaangażowanie skutkuje oddziaływaniem na kształtowanie polityk publicznych, które w istotny sposób wpływają na życie obywateli (Wampler 2012; Wampler, McNulty 2011, s. 6). Uczestnictwo obywateli na wszystkich etapach procesu decyzyjnego odróżnia *participatory governance* od innych form rządzenia bazujących na demokracji bezpośredniej czy deliberacyjnej. Nie ogranicza się wyłącznie do aktu wyborczego, który ma charakter sporadyczny, ani też do uczestnictwa w debacie, której efekty nie muszą znaleźć odzwierciedlenia w ostatecznej decyzji podejmowanej przez wybranych przedstawicieli. *Participatory governance* poza możliwością uczestnictwa i wyrażenia opinii w określonej sprawie nakłada na obywateli także obowiązek ponoszenia odpowiedzialności za podjęte decyzje (por. Bowler, Donovan 2002; Fishkin 1991; Wampler 2012).

Z kolei Vasudha Chhotary i Gerry Stoker uważają *participatory governance* za praktyczne podejście do nowego wymiaru rządzenia w sferze publicznej, które odchodzi od nieefektywnego sprawowania władzy przez aparat państwowy w kierunku zwiększania udziału przedstawicieli sektora społecznego i prywatnego w procesie rządzenia. Autorzy definiują to podejście jako zespół instytucji i procesów zarówno formalnych, jak i nieformalnych,

które zapewniają warunki do współpracy między podmiotami państwowymi a szeroką grupą podmiotów, których dotyczą skutki decyzji podejmowanych w sferze publicznej (Chhotray, Stoker 2009, s. 165).

Popularność podejścia *participatory governance*, zwłaszcza w państwach Ameryki Łacińskiej i Europy Wschodniej, wynikała z rozczarowania społeczeństw procesami decentralizacyjnymi zachodzącymi w ostatnich dekadach XX w. (w rezultacie tzw. trzeciej fali demokratyzacji). Promowanie podejścia partycypacyjnego zarówno przez naukowców, polityków, jak i aktywistów społecznych miało uzdrowić „kulejącą” demokrację przedstawicielską. Uważano, że nowe mechanizmy bazujące na dialogu i dążeniu do konsensu, pozwalające na bezpośrednie angażowanie się obywateli w procesy decyzyjne, pozwolą uporać się z istniejącymi problemami oraz usprawnią system świadczenia usług publicznych, a także wprowadzą większą transparentności i umożliwią alokację zasobów pozostających w dyspozycji poszczególnych interesariuszy (Nickson 2011; Smoke 2015; Wampler, McNulty 2011, s. 7).

Wdrażanie podejścia partycypacyjnego w praktyce niesie konieczność wielu zmian, w tym tak istotnych, jak nowe relacje między władzami a podmiotami niepublicznymi, wskazanie obszarów uczestnictwa oraz zdefiniowanie zasad współpracy, a także stworzenie warunków dla partycypacji obywateli (Cornwall 2002). Podejście to zmienia także dotychczasowe role aktorów zarówno publicznych, jak i niepublicznych oraz modyfikuje dotychczasowy charakter przywództwa lokalnego (Gaventa 2004; Taylor 2003). Teoretycznie, dla władz publicznych partycypacja obywateli w procesach decyzyjnych oznacza przynajmniej częściową utratę dotychczasowej dominującej pozycji decydenta. Wymusza także transparentność działań. Władze publiczne stają się bardziej organizatorem procesu decyzyjnego niż podmiotem decyzyjnym. Z kolei dla podmiotów niepublicznych udział w procesach decyzyjnych – zgodnie z założeniami *participatory governance* – oznacza także ponoszenie odpowiedzialności, a nawet udział w implementacji przyjętych decyzji (Radzik-Maruszak, Pawłowska 2017; Torfing i in. 2012).

Rosnąca w ostatnich dekadach popularność podejścia *participatory governance* nie oznacza, iż jest ono pozbawione wad. Coraz częściej badacze odnoszą się do niego krytycznie, podając w wątpliwość, czy rzeczywiście przyczynia się ono do wzmacniania demokracji (Geissel 2009; Papadopoulos 2003). Warto podkreślić, że efektywność rządzenia zarówno partycypacyjnego, jak i poszczególnych instrumentów partycypacji są uzależnione od uwarunkowań lokalnych (Fung 2006b). Replikacje określonych rozwiązań nawet w pozornie zbliżonych uwarunkowaniach mogą okazać się nieskuteczne, gdyż rezultaty zastosowania instrumentów właściwych dla tego modelu zależne są od: a) interesu politycznego władz; b) cech społeczeństwa obywatelskiego; c) obowiązujących (zinstytucjonalizowanych) zasad

współpracy; d) dostępnych zasobów; e) lokalnego układu politycznego oraz f) zależności między władzą stanowiącą a wykonawczą (Wampler, McNulty 2011, s. 9).

Zagrożeniem dla efektywności podejścia *participatory governance* może być także wskazywane przez Brigitte Geissel oraz Yannisa Papadopoulou zdominowanie procesów decyzyjnych przez określone grupy bądź elity (Geissel 2009; Papadopoulos 2003). Istotnym ograniczeniem może być również brak wiedzy obywateli w zakresie spraw publicznych i doświadczenia w korzystaniu z form demokracji bezpośredniej, które uniemożliwiają uczestnictwo i decydowanie o sprawach publicznych (Fischer 2012, s. 459; Fung 2015, s. 521). Równie istotnym argumentem podniesionym przez Sonję Wälti, Daniela Kùjblera i Yannisa Papadopoulou jest „wrywanie” niektórych problemów ze sfery publicznej i pozostawianie ich oddziaływaniu technokratycznego decydowania, w efekcie czego tracą nad nimi kontrolę zarówno władze, jak i zwyczajni obywatele (por. Wälti i in. 2004, Hunold 2001). Wadą *participatory governance* jest także słaba zdolność aplikacyjna określonych rozwiązań z uwagi na uzależnienie ich efektywności od uwarunkowań lokalnych. Wątpliwości budzi także postulowany inkluzywny charakter tego modelu rządzenia. Zdaniem Archona Funga uczestnictwo w sferze publicznej, zwłaszcza przedstawicieli grup wykluczonych bądź marginalizowanych, w znacznie większym stopniu uzależnione jest od kontekstu politycznego niż od konstrukcji instrumentów partycypacyjnych. W przekonaniu autora także inne modele rządzenia – choć nie w takim stopniu – tworzyły warunki do uczestnictwa obywateli i oddziaływania na procesy decyzyjne (Denters, Klok 2010; Fung 2006a, 2015).

3. Od partycypacji do deliberacji. Zmiana charakteru uczestnictwa?

Brak zaufania do demokracji przedstawicielskiej, jak również niski poziom zainteresowania formami demokracji uczestniczącej, skłonił naukowców, polityków i społeczników do poszukiwania nowych rozwiązań. Stopniowa utrata popularności mechanizmów partycypacyjnych zdaniem Pateman nie oznaczała zupełnego porzucenia ideałów demokracji partycypacyjnej. Za bardziej pragmatyczne i lepiej odpowiadające wyzwaniom ostatnich dekad XX w. uznano rozwiązania bazujące na deliberacji, choć elementy demokracji partycypacyjnej nadal były obecne (Pateman 2012, s. 7–8). Część badaczy wyraźnie rozgranicza deliberację i partycypację, wskazując na istotne różnice między nimi (Bessette 1980; Cohen 2009, s. 256–259; Grygieńć 2017; Mutz 2006), zaś część je utożsamia (Gutmann, Thompson 2009). Coraz większa grupa badaczy dokonuje jednak rozdziału tych kategorii w zależności od celu, przedmiotu i kontekstu prowadzonych badań (Johnson, Gastil 2015, s. 2).

Mając świadomość różnic między partycypacją a deliberacją, niektórzy naukowcy wybierają rozwiązanie „kompromisowe” i stosują przymiotnik złożony – „partycypacyjno-deliberacyjne” – w odniesieniu do procesów (Bua, Escobar 2018), instytucji, praktyk, norm (Cini, Felicetti 2018) czy modelu rządzenia (Czepczyński 2016; Pietrzyk-Reeves 2006, s. 43–45) zakładających uczestnictwo obywateli w sferze publicznej.

W klarowny sposób różnice między partycypacją i deliberacją wskazał Luigi Bobbio, zauważając, że w zasadzie obydwa podejścia polegają na angażowaniu obywateli w sprawy publiczne. Jednak wybór podejścia uzależniony jest od specyfiki problemu, który ma być rozwiązany oraz od oczekiwanych rezultatów. Według Bobbio, partycypacja jest podejściem silniej umocowanym politycznie. Uczestnictwo obywateli wiąże się z wywieraniem presji na decydentów, a relacje zachodzą między dwiema stronami – rządzącymi i rządzonymi. Z kolei deliberacja jest – zdaniem Bobbio – „bardziej filozoficzna”. Wybór publiczny jest rezultatem racjonalnej dyskusji, w której uczestniczą przedstawiciele zróżnicowanych grup i środowisk, często ze sobą skonfliktowanych. Jednocześnie, choć te dwa podejścia mają wiele wspólnego, to masowa partycypacja wyklucza deliberację, zaś skuteczna (dobra) deliberacja wymusza ograniczenie uczestnictwa ludzi, gdyż nie może mieć powszechnego charakteru (Bobbio 2019).

Popularność demokracji deliberacyjnej, zarówno jako przedmiotu badań, jak i praktyki życia publicznego, wynikała z kilku powodów (Dryzek 2010; Fishkin, Mansbridge 2017; Setälä 2017; Metze 2010). Rozwiązania deliberacyjne odpowiadały na braki demokracji przedstawicielskiej, do której obywatele stopniowo tracili zaufanie, nie mając przekonania, że ich głos jest słyszalny. W porównaniu z mechanizmami demokracji partycypacyjnej, deliberacja wydawała się „łatwiejsza” i mniej obciążająca dla obywateli, którzy nie zawsze chcieli się bezpośrednio angażować w sprawy publiczne, uczestniczyć w podejmowaniu decyzji i ich implementacji. Deliberacja tworzyła warunki do bycia wysłuchanym, lepiej poinformowanym i zorientowanym w zakresie działań dotyczących sfery publicznej, choć wymagała określonych kompetencji. Łączyła zatem zalety bezpośredniego zaangażowania z formami przedstawicielskimi (Potz 2010, s. 110). W koncepcjach deliberacji pomijano dwa istotne i często sporne elementy typowe dla partycypacji, czyli kwestię podziału władzy i równości. Deliberację sprowadzano do rzeczowej dyskusji równych sobie aktorów, dotyczącej dobra wspólnego i zmierzającej do osiągnięcia konsensu (Abelson i in., 2003, s. 241). Przestrzenie deliberacyjne redukowały także dystans między władzami a obywatelami, zakładając otwartą debatę ukierunkowaną na poprawę procesów rządzenia (Antlöv, Wetterberg 2011, s. 2; Hendriks 2009).

Popularność demokracji deliberacyjnej, zdaniem Pateman, wynikała nie tylko z jej użyteczności i przystępności, ale przede wszystkim z silnego nacisku na badania w tym obszarze widoczne od lat dziewięćdziesiątych

XX w. oraz promowanie pojawiających się różnych form deliberacyjnych. Pateman krytycznie podchodziła do potencjału teoretycznego demokracji deliberacyjnej, uważając ją za nurt, podejście bądź przedsięwzięcie, ale nie samodzielną teorię (*political theory-led enterprise*) (Elstub i in. 2016, s. 140; Neblo 2007 s. 530; Pateman 2012, s. 8; Pietrzyk-Reeves 2006, s. 45). Pateman nie krytykowała samej deliberacji i założeń demokracji deliberacyjnej, ale raczej „koniunkturalizm” środowiska naukowego i podążanie za tematami „modnymi”, o czym świadczy chociażby liczba publikacji w tym obszarze (Elstub i in. 2016; Gastil 2000; Neblo i in. 2010, s. 1–2; Parkinson 2004, s. 149; Pateman 2012). Zdaniem Simone Chambers popularność teoretycznych założeń demokracji deliberacyjnej zachęciła badaczy do zwrócenia uwagi na praktyczny wymiar jej stosowania właśnie w postaci rozwiązań określanych zbiorczą nazwą *mini-publics* oraz innych rozwiązań opartych na deliberacji i debacie. Jednocześnie ten trend odwrócił uwagę znacznej części środowiska naukowego od tradycyjnych form uczestnictwa obywateli, do jakich zaliczyć można np. głosowanie (Chambers 2012; Grönlund i in. 2014, s. 3).

W porównaniu z demokracją partycypacyjną, która rozwijała się przez ponad cztery dekady, demokracja deliberacyjna stała się popularna w znacznie krótszym czasie (Dryzek 2010, s. 4; Fishkin, Mansbridge 2017; Hendriks 2009, s. 175). Jednym z zarzutów stawianych demokracji deliberacyjnej, m.in. przez Pateman (por. Chappell 2008), było sztuczne jej wykreowanie bez wyraźnie sygnalizowanej potrzeby społecznej, w przeciwieństwie do demokracji partycypacyjnej, która powstawała na bazie oddolnych inicjatyw i ruchów społecznych, z czasem zinstytucjonalizowanych (Fung, Wright 2001, 2003; Landry, Angeles 2011; Pateman 2012, s. 10).

4. *Deliberative governance*. Deliberacja jako instrument w procesie rządzenia

Model rządzenia deliberacyjnego (*deliberative governance*) zakłada istnienie przestrzeni, w której różni aktorzy m.in. przedstawiciele instytucji publicznych, grup społecznych, aktywistów, organizacji społecznych oraz pojedynczy obywatele mogą się spotykać i dyskutować na temat istotnych kwestii publicznych wymagających wdrożenia właściwych działań (Hendriks 2009, s. 173; Nabatchi, Amsler 2014). Jak wskazał John S. Dryzek, deliberacja nie polega na agregowaniu opinii uczestników debat. Deliberacja to proces formułowania sądów i preferencji pod wpływem opinii innych osób, które mogą ulegać przekształceniu w trakcie rzeczowego dialogu bazującego na informacjach i wzajemnym szacunku uczestników (Dryzek 2010, s. 3). Proces ten zakłada „ważenie” opozycyjnych, sprzecznych i konkurujących ze sobą merytorycznych argumentów i informacji (Fishkin, Mansbridge 2017). Istotą *deliberative governance* jest wykluczenie arbitralności i dominacji sektora

publicznego z procesów decyzyjnych, na rzecz wspólnie podejmowanych decyzji przez zaangażowane podmioty (Cohen, Rogers 1992, s. 242). Takie podejście ma zagwarantować racjonalność decyzji, ich sprawiedliwość, przeciwdziałać koncentracji poszczególnych grup na własnych interesach, a także usprawnić kompetencje obywatelskie i społeczne zaangażowanych aktorów niepublicznych (Bohman 1996; Curato i in. 2017; Hendriks 2009, s. 175).

Wspomniana przestrzeń deliberacyjna może przybierać różne formy: od luźnych sieci zainicjowanych przez obywateli poprzez trwałe porozumienia w postaci *collaborative dialogues* i *neighbourhood councils* czy partnerstw (Fung, Wright 2001, s. 7; Hajer 2003), aż po silnie ustrukturyzowane i sformalizowane rozwiązania, takie jak *citizens' juries* czy *consensus conferences* (por. Escobar, Elstub 2017; Gastil 2008; Hendriks 2005). W badaniach nad demokracją deliberacyjną istotną kwestią były formy deliberacji tworzone na poziomie lokalnym (w mikroskali) tzw. *microcosm* bądź *mini-publics* (Chambers 2012; Ryan, Smith 2014; Warren 2007). Istniejące rozwiązania są silnie zróżnicowane z uwagi na kontekst, w jakim funkcjonują. Niemniej zasadniczą ich cechą jest skupianie ludzi (w różny sposób rekrutowanych, by zapewnić reprezentatywność poszczególnym grupom społecznym), których zadaniem jest dyskusowanie, zgodnie z zasadami przyjętymi dla danej formy organizacyjnej, o sprawach publicznych (Escobar, Elstub 2017; Fung 2003b, 2015; Nabatchi, Amsler 2014; Ryan, Smith 2014; Setälä 2011).

Obecnie teoretycy demokracji deliberacyjnej (tzw. czwartej generacji teorii demokracji deliberacyjnej⁶) kładą nacisk na systemowy charakter deliberacji (Bohman 2012; Elstub i in. 2016; Papadopoulos 2012; Parkinson, Mansbridge 2012), stopniowo odchodząc od koncentracji na instytucjonalnym wymiarze poszczególnych przestrzeni (form) deliberacyjnych, które nie są w stanie samodzielnie spełnić nadrzędnego celu deliberacji, jakim jest doskonalenie demokracji (Parkinson 2012, s. 170). Deliberacja nie może być jednorazowym aktem czy wydarzeniem. Każda z form deliberacji stanowi element systemu politycznego, który oparty jest przede wszystkim na sieciach powiązań i interakcji (Dryzek 2010; Elstub i in. 2016, s. 139).

⁶ Teorie demokracji deliberacyjnej pierwszej generacji koncentrowały się na normatywnym wymiarze deliberacji (np. Habermas, Cohen, Dryzek). Teorie drugiej generacji koncentrowały się na konsensie jako rezultacie racjonalnej debaty zróżnicowanych aktorów oraz wymiarze komunikacyjnym deliberacji (Dryzek 2000; Young 1996). Trzecia generacja koncentrowała się natomiast na instytucjonalnych rozwiązaniach tworzących warunki do uczestnictwa obywateli w życiu publicznym i do deliberacji. W ramach tego nurtu zostały wypracowane zasady tworzenia i działania takich praktyk deliberacyjnych, jak: *citizens' juries*, *planning cells*, *consensus conferences* czy budżetów partycypacyjnych, które współcześnie należy traktować jako kategorie zbiorcze, a nie jednostkowe formy deliberacji. Przedstawicielami tego nurtu teorii byli m.in. Fishkin, Fung, Elstub, Setälä, Bächtiger i inni (szerzej: Elstub i in. 2016, s. 141–143).

Cele rządzenia deliberacyjnego są z jednej strony zbieżne z celami tradycyjnych rozwiązań partycypacyjnych (np. zapewnienie legitymizacji). Z drugiej strony w rządzeniu deliberacyjnym istotne jest łączenie wiedzy, jaką dysponują władze i administracja publiczna (elity rządzące) z wiedzą obywateli. Ponadto procedury deliberacyjne uwzględniające uczestnictwo przedstawicieli różnych grup społecznych gwarantują władzom publicznym dostęp do wiedzy i zasobów informacyjnych pozostających do dyspozycji społeczności (Hendriks 2009, s. 173). Dodatkową zaletą modelu rządzenia bazującego na formach deliberacyjnych jest możliwość wzajemnego uświadamiania się uczestników, przekazywania i weryfikowania posiadanych informacji, argumentowania oraz perswazji (Gastil 2008; Metze 2010, s. 25).

5. Społeczne rady i komisje – podmioty partycypacji czy deliberacji?

Społeczne rady i komisje będące podmiotem opiniodawczo-doradczym władz lokalnych są słabo rozpoznany przedmiotem badań. Nieliczne publikacje dotyczące tego typu struktur prowadzone były przez Joana Fonta i zespół w odniesieniu do wybranych jednostek terytorialnych w Hiszpanii i Włoszech (Alarcón, Font 2014; Font i in. 2019). Sporadycznie pojawiające się publikacje koncentrowały się na wybranych typach rad, np. zajmujących się problematyką opieki medycznej, planowania przestrzennego (Scales 1997; Schroeder 2017; Silverman 2003) czy edukacji (Rhodes i in. 2018). W związku z nielicznymi i fragmentarycznymi badaniami dotyczącymi społecznych rad trudno porównywać ich wyniki, zwłaszcza że funkcjonują one na odmiennych poziomach decyzyjnych oraz w różnych kontekstach społecznych, politycznych i prawnych. Istotnym problemem jest także osadzenie tych podmiotów w konkretnych ramach teoretycznych, gdyż z reguły przedstawiane były jako studia przypadków bez odniesienia do konkretnych ram teoretycznych.

Przedstawione w poprzednich częściach tego rozdziału założenia teoretyczne demokracji partycypacyjnej i deliberacyjnej oraz modeli rządzenia bazujących na partycypacji i deliberacji w naszym przekonaniu stanowią właściwą ramę teoretyczną do analizy tych podmiotów. Niemniej konieczne są wyjaśnienia z uwagi na fakt, że zarówno teorie demokracji uczestniczącej, jak i deliberacyjnej nie są jednolite, a wręcz przeciwnie, silnie zróżnicowane i akcentujące odmienne aspekty uczestnictwa obywateli w życiu publicznym (Floridia 2013, s. 4–6). Ponadto, zwłaszcza w przypadku teorii demokracji deliberacyjnej, istnieją wątpliwości co do jej statusu jako samodzielnej teorii naukowej (por. Elstub i in. 2016, s. 140; Neblo 2007, s. 530; Pateman 2012, s. 8; Pietrzyk-Reeves 2006, s. 45).

Joan Font i Pau Alarcón, autorzy badań nad radami społecznymi w Europie, chcąc osadzić je we właściwych ramach teoretycznych, dostrzegli ograniczenia niepozwalające im bezpośrednio zakotwiczyć rad ani w podejściu partycypacyjnym, ani deliberacyjnym. Istotnym problemem, zdaniem autorów, jest odmienne rozumienie partycypacji i deliberacji w Europie (Południowej⁷) oraz Stanach Zjednoczonych i innych państwach anglosaskich. Autorzy wskazują, że ostatnie dekady zostały zdominowane przez badania w zakresie deliberacji, a także przez praktykę życia publicznego, w której rozwiązania te dominowały (Alarcón, Font 2014; Min 2014). Tymczasem w Europie deliberacja stanowi część szeroko rozumianej partycypacji, a w zasadzie jest jedną z form uczestnictwa obywateli w życiu publicznym. Sami autorzy przyznają, że deliberacja (*public deliberation*) nie jest terminem do końca odzwierciedlającym praktyki występujące w państwach Europy. Niemniej w celu podtrzymania dyskursu naukowego decydują się na stosowanie pojęcia „praktyk deliberacyjnych” (*deliberative practices*) (Alarcón, Font 2014, s. 1). Autorzy postulują, aby na potrzeby międzynarodowego dyskursu naukowego przyjąć założenia dotyczące zarówno terminologii, jak i przedmiotu deliberacji. Wprawdzie zdaniem Fonta i Alarcóna, obecnie badania dotyczące deliberacji prowadzone są w wielu ośrodkach naukowych Europy, ale pozostają pod silnym wpływem anglosaskim⁸. Przede wszystkim, jak wskazują autorzy, idea tworzenia rozwiązań deliberacyjnych w Europie (Południowej) nie miała charakteru oddolnego, ale była inspirowana odgórnie i wdrażana przez rządzących (Alarcón i Font 2014, s. 3).

Kolejną różnicą jest podejście do równości i różnorodności uczestników deliberacji. Font i Alarcón powołują się w tej kwestii na badania Lee, która równość i różnorodność (*equity and diversity*) uważa za kluczowe i najbardziej sporne elementy deliberacji, na które współcześnie kładzie się silny nacisk. Jednocześnie wdrażane zabiegi – mające zagwarantować możliwość uczestnictwa w procesach deliberacji przedstawicielom różnych marginalizowanych środowisk – powodują, że członkowie ciał deliberujących są znacznie bardziej zróżnicowani niż przeciętne grupy wyborców (Lee 2011, s. 14–15). Różnorodność uczestników deliberacji w Stanach Zjednoczonych wydaje się

⁷ Font i Alarcón prowadzili badania dotyczące rad społecznych w wybranych regionach Hiszpanii i Włoch. W związku z tym skoncentrowali się na różnicach między anglosaskim rozumieniem deliberacji i tym przyjętym w badanych dwóch państwach Europy Południowej (Alarcón, Font 2014; Font i in. 2019; Font, Navarro 2013).

⁸ Autorzy wskazali, że badania nad deliberacją są prowadzone głównie we Francji, Danii, Finlandii oraz Islandii. W każdym z tych państw rozwój praktyk deliberacyjnych był uzależniony od innych uwarunkowań (Alarcón, Font 2014, s. 2). Obecnie coraz więcej badań nad deliberacją dotyczy państw Europy Środkowo-Wschodniej, w tym Polski. Koncentrują się one jednak na deliberacji w ramach instytucji politycznych bądź też prowadzone są w kontekście innowacji i eksperymentów społecznych (Gherghina i in. 2019; Krzewińska 2016; Przybylska, Siu 2015; Siu, Przybylska 2010; Suteu 2019; Sześciło 2015).

być sprowadzona do dwóch głównych wymiarów – płci i rasy. Tymczasem w europejskim podejściu do deliberacji kładzie się nacisk na różnice pomiędzy uczestnikami wynikające z reprezentowanego podmiotu, sytuacji materialnej, pozycji społecznej, a także kompetencji komunikacyjnych uczestników (Bobbio 2019, s. 43–44).

Kolejną kwestią uznaną przez Fonta i Alarcóna za różnicę w podejściu anglosaskim i europejskim jest znaczenie deliberacji w procesie decyzyjnym. O ile w koncepcjach amerykańskich bezpośrednio przełożenie rezultatu deliberacji na proces decyzyjny nie jest najważniejsze (Goodin, Dryzek 2006, s. 222; Solomon, Abelson 2012), o tyle w państwach Europy od wszelkich form zaangażowania obywatelskiego oczekuje się, że będą oddziaływały na decyzje publiczne. Brak bezpośredniego przełożenia skutkuje obniżeniem poziomu zaangażowania obywateli i ich stopniowym wycofywaniem się z życia publicznego (Alarcón, Font 2014, s. 4; Nabatchi 2012; Sintomer i in. 2016).

Biorąc pod uwagę opisane odmienności, Font i Alarcón wskazują, że za praktyki deliberacyjne uznane mogą być wszelkie zorganizowane formy włączające obywateli w debatę publiczną lub lokalny proces decyzyjny, które są uznawane przez instytucje publiczne. Autorzy dopuszczają oddolne powstawanie podmiotów deliberujących, jednak są one w Europie (zwłaszcza południowej) rzadkością z uwagi na odmienne realia tworzenia systemów demokratycznych, rozwoju sektora pozarządowego i włączania obywateli w sprawy publiczne. Określenie badanych przez nich rad opiniodawczo-doradczych mianem podmiotów deliberacyjnych również wymaga uwzględnienia (europejskiego) kontekstu, który determinuje zarówno sposób definiowania deliberacji, jak i praktykę wdrażania form demokracji deliberacyjnej (Alarcón, Font 2014, s. 5).

Problem osadzenia rad opiniodawczo-doradczych w konkretnych ramach teoretycznych widoczny u Fonta i Alarcóna nie jest nam obcy. Świadomie unikamy jednoznacznego określenia badanych przez nas społecznych rad i komisji jako instrumentów typowych dla modelu rządzenia partycypacyjnego bądź deliberacyjnego. I choć rady i komisje posiadają zarówno cechy typowe dla rozwiązań partycypacyjnych, jak i deliberacyjnych, należy pamiętać, że te dwa podejścia dość istotnie się różnią, w tym, w kluczowych kwestiach, takich jak: skala uczestnictwa (liczebność i rekrutacja członków), etap włączania podmiotu społecznego w procesy decyzyjne, sposób podejmowania rozstrzygnięć przez podmiot społeczny, możliwość wpływu na decyzje dotyczące spraw publicznych oraz relacje między podmiotami społecznymi a władzami publicznymi. Traktowanie społecznych rad i komisji jako podmiotów partycypacji i deliberacji wymaga nie tylko uwzględniania kontekstu, ale i celu prowadzonych badań. W niniejszej pracy koncentrujemy się przede wszystkim na organizacji i funkcjonowaniu rad i komisji, a zwłaszcza na takich kwestiach, jak: ich powoływanie, sposoby

rekrutacji członków, przebieg dyskusji i metody podejmowania rozstrzygnięć wewnątrz rad i komisji oraz ich relacji z władzami miast. Analiza tych zagadnień pozwoliła nam dostrzec wiele elementów rad i komisji, które są zbieżne z założeniami demokracji deliberacyjnej (patrz rozdz. VI). Niemniej podmioty te mogą być również traktowane jako jedna z form partycypacji publicznej, w której uczestniczą obywatele chcący oddziaływać na procesy rozwoju jednostek terytorialnych i kształtowania polityk publicznych. Element ten nie może być pomijany, bowiem uczestnictwo i angażowanie się jednostek w sprawy publiczne (partycypacja) stanowią podstawę deliberacji.

Spółeczne rady i komisje – doświadczenia europejskie

Katarzyna Radzik-Maruszak

I. Wstęp

W XX w. uczestnictwo społeczno-polityczne przeszło istotną transformację. Na początku tego stulecia w wielu państwach europejskich obywatelom, bez różnicowania ich ze względu na płeć, majątek i wykształcenie, przyznane zostały prawa wyborcze. W sposób naturalny demokracja przedstawicielska stała się podstawą procesu decyzyjnego. Taki stan rzeczy utrzymywał się mniej więcej do połowy stulecia, kiedy to z jednej strony sposób funkcjonowania reprezentacji politycznej był coraz szerzej krytykowany (Urbinati, Warren 2008), z drugiej zaś instrumentarium partycypacyjne zaczęto stopniowo uzupełniać o nowe narzędzia (Font, Navarro 2013).

Pierwsza z tendencji wyraźnie zaznaczyła się zarówno w państwach europejskich, między innymi we Francji i w Wielkiej Brytanii, jak i tych położonych poza kontynentem, na przykład w Stanach Zjednoczonych Ameryki (por. Barber 2003; Gould 1988; Pateman 1970, s. 1; Quick, Bryson 2016, s. 159; por. Radzik-Maruszak 2019, s. 221). To właśnie w USA zwrócono uwagę na fakt sprawowania realnej władzy przez elity, podczas gdy wiele grup społecznych jest całkowicie wykluczonych z procesu decyzyjnego. Pod koniec lat sześćdziesiątych amerykańska badaczka Sherry Arnstein stworzyła koncepcję drabiny wpływu obywatelskiego (*Eight Rungs on a Ladder of Citizen Participation*), opisującą relacje władz i obywateli, w tym zakres wpływu pierwszych na drugich (Arnstein 1969). Wyróżniła ona trzy zasadnicze poziomy więzi łączącej władzę i obywateli: 1) niepartycypacyjny (*nonparticipation*), w którym choć funkcjonują pewne partycypacyjne narzędzia, realnego zaangażowania obywatelskiego nie ma; 2) tokenizm (*tokenism*), dla którego charakterystyczne jest nieco szersze, ale nadal pozorne instrumentarium partycypacyjne oraz 3) władzę obywatelską (*citizen power*), w której zachodzi faktyczne przekazanie władzy i włączanie obywateli w procesy decyzyjne.

Z kolei druga z tendencji widoczna była od lat siedemdziesiątych XX w. Wraz z popularyzacją założeń koncepcji Nowego Zarządzania Publicznego

(*New Public Management* – NPM), obywatele zaczęto postrzegać jako klientów administracji publicznej, także tej na poziomie lokalnym. W wielu państwach, poza zmianą sposobu świadczenia usług, paradygmat NPM istotnie przemodelował instrumentarium partycypacyjne. Wzorem podmiotów prywatnych władze lokalne zaczęły stosować takie metody i techniki zaangażowania obywatelskiego, które umożliwiały im lepsze poznanie potrzeb obywateli, w tym między innymi formularze skarg i wniosków (*complaints/suggestion schemes*), ankiety badające satysfakcję ze świadczonych przez administrację usług (*service satisfaction surveys*) oraz inne badania opinii publicznej (*other opinion polls*). W miarę upływu czasu i rozwoju technologii wiele europejskich administracji zdecydowało się na wdrażanie bardziej innowacyjnych metod, w tym interaktywnych stron internetowych (*interactive web-sites*), paneli obywatelskich (*citizens' panels*) czy grup fokusowych (*focus groups*) (Radzik-Maruszak 2019, s. 221–228). Co ważne, NPM stawiało na stosowanie takich metod zaangażowania obywatelskiego, które przynosząc władzom lokalnym maksimum informacji, nadal pozostawiały najważniejsze decyzje w ich rękach.

Kolejna transformacja relacji władz i obywateli nastąpiła dwie dekady później, w latach dziewięćdziesiątych XX w. Stopniowo, wraz z przechodzeniem od NPM i wciąż stosunkowo tradycyjnego rządu (*government*) do współrządzenia (*governance*), idea szerszego włączenia obywateli w proces decyzyjny zaczęła zyskiwać na znaczeniu. Miało to istotne przełożenie także na sposób funkcjonowania administracji publicznej, w tym samorządu terytorialnego. Stosowane przez niego narzędzia partycypacyjne przestały być traktowane wyłącznie jako uzupełnienie krajowej demokracji, a zaczęły być postrzegane jako istotny wkład w budowę społeczeństwa obywatelskiego. W rezultacie doszło nie tylko do przemodelowania relacji władz centralnych i lokalnych, ale także do podjęcia wielu działań praktycznych, przede wszystkim wprowadzania nowych metod i narzędzi zaangażowania obywatelskiego, w tym takich, które albo dają obywatelom realny wpływ na to, co dzieje się w ich otoczeniu, albo traktują ich jako „ekspertów”, których głos jest więcej niż ważny w procesie decyzyjnym (Radzik-Maruszak 2019, s. 225; zob. Smith 2005; por. Hartley, Torfing 2016; Sørensen, Torfing 2011). Przykładem pierwszego są m.in. takie instytucje, jak budżet obywatelski czy inicjatywa lokalna, drugiego zaś – organizowane w wielu samorządach panele obywatelskie oraz społeczne rady i komisje.

Społeczne rady i komisje postrzegać można jako reprezentację obywateli, ale również interesów społecznych, organizacyjnych i instytucjonalnych w procesach decyzyjnych. Członkowie tego typu ciał pochodzą w dużej mierze spośród mieszkańców charakteryzujących się wybranymi cechami, np. wiekiem (młodzież, seniorzy), szczególnymi potrzebami (np. osoby z niepełnosprawnościami, osoby bezrobotne) czy rodzajem działań (np. sportowcy, przedsiębiorcy). Działania rad i komisji są ściśle sprzężone

z aktywnością organów administracji publicznej (centralnej, regionalnej, lokalnej), ich zadaniami i kompetencjami (Pawłowska, Kołomycew 2019). Rady i komisje funkcjonują obecnie w bardzo wielu państwach europejskich m.in. Czechach⁹, Danii (Boon 2000; Schulte 1999), Francji¹⁰, Irlandii (Forde, Martin 2016; Keeley 2002), Norwegii (Andersen 2016).

Celem rozdziału jest analiza funkcjonowania rad i komisji w wybranych państwach europejskich – Finlandii, Belgii oraz Hiszpanii – w których działanie tych ciał stanowi kontrastujące przypadki. Finlandia to przykład państwa unitarnego, którego funkcjonowanie oparte jest na modelu państwa opiekuńczego. Tworzenie rad, określanych tu niekiedy także jako rady/zarządy użytkowników (*user councils/boards*), odbywa się przede wszystkim z inicjatywy władz centralnych lub lokalnych. Prymarną rolą ciał tego typu jest poprawa jakości świadczonych usług. Powoływanie rad ma często charakter obligatoryjny, a sposób ich działania jest względnie jednolity.

Belgia to z kolei przykład państwa federalnego, w którym rady i komisje funkcjonują na wielu poziomach, od federalnego do lokalnego (prowincji i gmin). Tworzenie ciał konsultacyjnych jest tu z jednej strony efektem dążenia do konsensualnego sposobu uprawiania polityki, z drugiej stanowi wyraz silnych tradycji neokorporacjonizmu (Fobé i in. 2017, s. 151) oraz chęci lepszego skoordynowania funkcjonowania polityk publicznych. Ze względu na federalną strukturę państwa oraz różne tradycje administracyjne działanie rad oparte jest na odmiennych zasadach. Mimo to rady traktowane są jako stały, zinstytucjonalizowany element funkcjonowania państwa.

Wreszcie Hiszpania to przykład państwa semi-federalnego, w którym ciała konsultacyjne były tworzone na przełomie lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX w., jako część pakietu demokratycznych reform wdrażanych po okresie rządów generała Franco (Rico Motos i in. 2017). Obecnie, tak jak w przypadku Belgii, działają one na poziomie centralnym, regionalnym (wspólnot autonomicznych) oraz gmin. Mimo iż w Hiszpanii ciała konsultacyjne są stosunkowo powszechne, nie zostały wpracowane ogólne zasady ich funkcjonowania. Tym samym w zależności od regionu, prowincji czy też gminy sposób ich powoływania, skład i kompetencje się różnią.

Rozdział zbudowany jest w następujący sposób. W części pierwszej przedstawiono ogólne motywy tworzenia tego typu organów w państwach europejskich. W części kolejnej szerzej omówiono funkcjonowanie rad w Finlandii, Belgii oraz Hiszpanii. Artykuł zamyka podsumowanie.

⁹ Czech Republic. Youth representation bodies (2020): <https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/en/content/youthwiki/53-youth-representation-bodies-czech-republic> (dostęp: 2.01.2020).

¹⁰ Conseil National de la Jeunesse, 2008; Dossier de presse, Mars 2008; Le Conseil National de la Jeunesse, Paris.

2. Społeczne rady i komisje w Europie – cechy, motyw tworzenia, pełniona funkcja

Społeczne rady i komisje tworzone są w wielu państwach zarówno na poziomie centralnym (federalnym), ponadlokalnym, jak i lokalnym. Mimo iż tego typu ciała konsultacyjne mają zróżnicowany status, można odnaleźć kilka wspólnych, łączących je cech:

1. Organy administracji publicznej uznają je za prawowitego partnera.
2. Mają charakter trwały, tworzy się je po to, aby funkcjonowały w sposób permanentny, nie zaś wyłącznie po to, aby rozwiązać doraźny problem.
3. Są one przejawem indywidualnej lub stowarzyszeniowej aktywności obywatelskiej. Tym samym ich skład konstituowany jest przez zwykłych obywateli, czasem wspieranych przez ekspertów i polityków (Rico Motos i in. 2017).
4. Często integrują one marginalizowane grupy społeczne, na przykład osoby starsze, z niepełnosprawnościami, włączając je w proces kształtowania polityk publicznych.

Wyróżnić można dwie zasadnicze grupy powodów, dla których tworzy się tego typu ciała. Pierwsza ma związek z postępującą krytyką zasad demokracji przedstawicielskiej (Urbinati i Warren 2008), poszukiwaniem nowych rozwiązań pozwalających na bardziej demokratyczne rządzenie, jak również z widocznym w wielu państwach przejściem od tradycyjnego rządzenia (*government*) w kierunku współrządzenia (*governance*) (John 2001). W tym kontekście istotnym zadaniem społecznych rad i komisji jest wzmocnienie (*empowerment*) podmiotów wywodzących się z sektora społecznego. Ponadto, wiele państw za ich pośrednictwem stara się aktywizować wybrane grupy społeczne, m.in. młodzież, seniorów czy też osoby z niepełnosprawnościami. Jak wskazują Guy Peters i Anthony Barker, tworzenie ciał doradczych pomaga także rządowi stawać się bardziej otwartym, demokratycznym oraz podejmować lepsze decyzje (1993).

Druga grupa przesłanek powoływania ciał konsultacyjnych wiąże się natomiast z chęcią usprawnienia procesu decyzyjnego. Uwagę skierować warto w tym miejscu na kilka kwestii. Po pierwsze, ulokowane na różnych poziomach działania administracji ciała doradcze mogą poprawiać analityczne zdolności rządów (Howlett 2008; Painter, Pierre 2005), w tym wpływać na rozwiązywanie tak zwanych „zapętionych” problemów administracji (Rittel, Webber 1973). Po drugie, w odróżnieniu od wielu innych ciał doradczych – think tanków, zespołów ekspertów, instytutów badawczych (Halligan 1995, s. 138) – społeczne rady i komisje dostarczają decydom politycznym nie tylko teoretycznej, ale przede wszystkim praktycznej wiedzy na temat określonych problemów społecznych (Street 1993; Topf 1993). Jest to szczególnie ważne w takich politykach publicznych, jak: edukacja, opieka społeczna lub zdrowie, które tradycyjnie zdominowane są przez

kilku kluczowych interesariuszy (Schmitter 1984; Scholten 1987; Waarden, Lehbruch 2004).

Równocześnie należy zauważyć, że bardziej „interaktywne” rządzenie wywoływać może napięcia. Wynik obiektywnej analizy politycznej jest tu bowiem konfrontowany z subiektywnymi opiniami obywateli. Ponadto, na co zwracają uwagę Ellen Fobé i współautorzy, ocena motywów tworzenia i sposobów funkcjonowania tego typu ciał w poszczególnych państwach powinna być ostrożna i krytyczna (Fobé i in. 2013). Niejednokrotnie pod płaszczykiem szlachetnej, demokratycznej motywacji kryje się chęć tworzenia narzędzi i instrumentów charakterystycznych dla symbolicznej partycypacji (*symbolic participation*), w tym przede wszystkim legitymizowania podjętych wcześniej decyzji (por. Boswell 2009; Sabatier 1978; Weiss 1986).

Ciała konsultacyjne, określane w Polsce jako społeczne rady i komisje, w poszczególnych państwach nazywane są w sposób zróżnicowany. Stosowana terminologia wynika zarówno z motywów tworzenia tych organów, jak i tradycji administracyjnych poszczególnych państw. Jak wskazują Carlos Rico Motos i współautorzy, w tych krajach, w których istnieje silna tradycja korporacjonizmu i neokorporacjonizmu, łącząca się z kolei z funkcjonowaniem związków zawodowych i biznesu, organy tego typu określane są zazwyczaj jako „reprezentacja interesów” (Rico Motos i in. 2017; por. Schmitter 1992). Dodatkowo w tych państwach, w których reformy administracji publicznej inspirowane były Nowym Zarządzaniem Publicznym lub Nowym Publicznym Współrządzeniem (*New Public Governance*), ciała te nader często określane są jako grupy lub rady „użytkowników” (*user groups/user councils*). Natomiast w państwach, w których istnieje tradycja demokracji stowarzyszeniowej (*associative democracy*) (Cohen, Rogers 1993; por. Hirst 1994), ciała te opisywane są zazwyczaj jako „rady” lub „organy stowarzyszeniowe”. Wydaje się, że podobne nazewnictwo funkcjonuje w tych państwach, które zdecydowały się na powołanie tego typu organów na fali zmian inspirowanych demokracją partycypacyjną i deliberatywną (Rico Motos i in. 2017).

Ponadto, należy także podkreślić, że w zależności od przyjętego modelu administracji publicznej oraz (lokalnej) kultury partycypacyjnej, rady i komisje tworzone są w sposób odgórny lub oddolny (zob. Loughlin i in. 2011). Tym samym w państwach Europy Północnej, anglosaskich oraz tych, w których przeważa tradycja germańska, powstają one zazwyczaj w efekcie działań państwa. W Europie Południowej oraz w tych państwach, które przeszły transformację ustrojową w latach dziewięćdziesiątych XX w., niejednokrotnie tworzone są one jako rezultat wspólnych działań władz publicznych i sektora społecznego.

Należy podkreślić, że w zależności od państwa ciała konsultacyjne odgrywają zróżnicowaną rolę w procesie decyzyjnym, odmienny jest także ich wpływ na finalne rozstrzygnięcia. Victor Bekkers i współautorzy (2004,

za Fobé i in. 2017, s. 161) wyróżniają cztery typy rekomendacji tworzonych przez tego typu organy:

1. Instrumentalne (*instrumental*) – gdy mają one natychmiastowe przełożenie na zachowanie/działania poszczególnych aktorów.
2. Konceptualne (*conceptual*) – gdy dana rekomendacja wpływa na stan wiedzy, opinie lub argumentację stosowaną przez interesariuszy lub ich organizacje.
3. Typu *agenda setting* – gdy w wyniku procesu konsultacji uwidacznia się nowa kwestia lub problem.
4. Polityczno-strategiczne (*political-strategic*) – gdy w ich efekcie pozycja poszczególnych aktorów zaangażowanych w proces decyzyjny ulega wzmocnieniu lub *a contrario* osłabieniu.

3. Finlandia – (społeczne) rady jako sposób poprawy efektywności działania administracji publicznej

W państwach skandynawskich istnieje długa tradycja włączania obywateli w procesy decyzyjne. Istotną rolę odegrała tu idea wolnego narodu, co w konsekwencji dało impuls do tworzenia, a następnie rozwoju autonomicznych gmin (Haveri 2015, s. 139–140). Warto wspomnieć, że w Szwecji już na początku XVI w. chłopcy otrzymali prawo do udziału w obradach parlamentu, co zresztą spotkało się z wielkim zdumieniem w innych państwach europejskich (Ylikangas 1990, za Haveri 2015, s. 140). W tym samym czasie prototyp samorządu stanowiły wspólnoty parafialne, które były współodpowiedzialne za opiekę nad biednymi i chorymi, nadzorowały zaspokajanie potrzeb obywatelskich, a nawet prowadziły naukę czytania (Svenska kommunförbundet 1995; Wetterberg 2004, za Haveri 2015).

Włączaniu interesariuszy z innych sektorów w procesy decyzyjne sprzyjały w państwach skandynawskich także trzy inne tendencje. Po pierwsze, silna idea kolegialności, a tym samym z jednej strony niechęć wobec powoływania monokratycznych organów, z drugiej wyraźna potrzeba współdecydowania w szerszym gronie. Po drugie, idea państwa opiekuńczego, które zaspokaja wiele różnorodnych potrzeb obywateli. Wreszcie, paradygmat Nowego Zarządzania Publicznego (*New Public Management*), szeroko wdrożony na Północy w latach osiemdziesiątych XX w., który położył nacisk na jak najlepsze świadczenie usług publicznych (zob. np. Greve i in. 2016; Temmes 1998).

Odnosząc się do funkcjonowania (społecznych) rad w państwach skandynawskich, należy zaakcentować, że tworzenie tego typu ciał jest przede wszystkim inicjatywą (centralnych/lokalnych) organów administracji publicznej, a tym samym ma charakter odgórny. W części państw skandynawskich – m.in. w Norwegii – ustanawianie rad jest ustawowym

obowiązkiem większości agencji publicznych i podmiotów oferujących świadczenia w sektorze opieki społecznej (*welfare sector*) (Andersen 2016, s. 285).

Jan Andersen wyróżnia dwie grupy motywów, dla których tworzone są w Skandynawii tego typu podmioty: 1) demokratyczne oraz 2) instrumentalne (Andersen 2016). Odwołując się do grupy pierwszej, zaakcentować należy idee angażowania stron, prawa do bycia wysłuchanym i do uczestnictwa, co w konsekwencji daje wpływ na proces decyzyjny także osobom/grupom osób tradycyjnie wykluczonym. Jednocześnie istotne jest to, że rady i komisje stanowią rodzaj „szkoły demokracji”, która pokazuje obywatelom, jak można się angażować i jak wpływać na procesy decyzyjne. Tym samym taki sposób działania wpisuje się w tradycyjny, pluralistyczny model korporacyjny, który obowiązuje w skandynawskich państwach opiekuńczych (Pierre, Peters 2000).

Motywy instrumentalne kładą natomiast nacisk na podejmowanie lepszych decyzji i efektywniejsze świadczenie usług. Jest to postrzegane z jednej strony jako możliwość poprawy legalności decyzji, z drugiej zaś jako szansa na zwiększenie zdolności organów administracji publicznej do „reagowania” i ewentualnej korekty sposobu dostarczania usług (Barnes i in. 2004, s. 93, za Andersen 2016, s. 286). Niezwykle istotne jest w tym kontekście to, że w procesy decyzyjne włączani są użytkownicy konkretnych usług np. osoby starsze, z niepełnosprawnościami, posiadające wiedzę opartą na doświadczeniu.

Rady i komisje nazywane są w Skandynawii w różny sposób. W Danii i Szwecji najczęstszym określeniem tego typu ciał są „zarządy użytkowników” (*user boards*). W obu państwach działają one przede wszystkim w obszarze szkolnictwa i opieki zdrowotnej (Anker 2007; Pettersson 2007, s. 168; zob. szerzej Blom-Hansen, Heeager 2012, s. 232). Ich aktywność często łączona jest z ideą koprodukcji usług (Pestoff 2009). W Norwegii określa się je natomiast jako „rady użytkowników” (*user councils*) (Andersen 2016). Działają one przede wszystkim w sektorze opieki społecznej (przy szpitalach, w opiece psychiatrycznej, w procesie rehabilitacji i opieki nad osobami niepełnosprawnymi); (Andersen 2016, s. 287–288). W Finlandii opisuje się je zazwyczaj terminem „rada”. Tego typu ciała działają w fińskiej opiece zdrowotnej (Torjesen i in. 2017). Na poziomie lokalnym (gminnym) powoływane są one także w celu usprawnienia kontaktów i usług świadczonych dla określonych, często wykluczonych z procesu decyzyjnego grup. W fińskich gminach obligatoryjnie powoływane są trzy rodzaje rad społecznych: młodzieżowe (*Nuorisovaltuusto*), seniorów (*Vanhusneuvosto*) oraz osób z niepełnosprawnościami (*Vammaisneuvosto*).

Rady młodzieżowe (lub podobne grupy reprezentujące interesy młodych ludzi) tworzone są przez gminny organ wykonawczy w celu zabezpieczenia możliwości partycypacji i wpływu młodzieży na proces decyzyjny. Celem działania rad jest także rozwój społeczny dzieci i młodzieży oraz danie

im szansy na przedstawienie własnych poglądów. Jedna rada młodzieżowa może być utworzona dla dwu lub więcej gmin. Rada powinna mieć zapewniony wpływ na proces planowania, przygotowywania, wykonywania i monitorowania działań gminy w sprawach związanych z ogólnym dobrostanem młodych mieszkańców, ich zdrowiem, edukacją, warunkami życia i mieszkania, mobilnością, a także w innych kwestiach, które rada uzna za istotne z punktu widzenia interesów dzieci i młodzieży¹¹. Przykładowo w fińskim mieście Turku skład rady młodzieżowej konstituowany jest przez młodzież licealną, uczącą się w szkołach zawodowych, a także Turku Steiner School, Turku Normal School oraz Międzynarodowej Szkole Turku (*Turku International School*). Kadencja rady trwa dwa lata. Obecnie (kadencja 2018–2019) rada liczy 24 członków „zwyuczajnych” oraz 18 zastępców¹².

Rady seniorów – analogicznie do rad młodzieżowych – są tworzone w celu zapewnienia możliwości partycypacji i wpływu osób starszych na proces decyzyjny. One także powoływane są przez gminny organ wykonawczy. Ich tworzenie zaczęło być obligatoryjne od 2014 roku, kiedy w życie weszły przepisy Ustawy o wspieraniu zdolności do funkcjonowania oraz o usługach społecznych i opiece zdrowotnej dla osób starszych¹³. Jedna rada może działać na obszarze dwu gmin lub większej ich liczby. Rada ma zapewniać udział seniorów w planowaniu, przygotowywaniu oraz monitorowaniu działań gminy podejmowanych na takich obszarach, jak ogólny dobrobyt osób starszych, ich zdrowie, inkluzja, środowisko życia, mieszkalnictwo, mobilność oraz inne codzienne aktywności i korzystanie z usług¹⁴. W Tampere tego typu rada funkcjonuje od 1999 roku. W jej skład wchodzi przedstawiciele organizacji senioralnych. Rada ma pełnoetatowego sekretarza, którego działania finansowane są z kasy miasta¹⁵.

Rady reprezentujące interesy osób niepełnosprawnych, zgodnie z sekcją 28, rozdz. V Ustawy o samorządzie terytorialnym, tworzone są także po to, aby zapewniać możliwości partycypacji i wpływu osób z niepełnosprawnością na proces decyzyjny. Gminny organ wykonawczy poza utworzeniem takiej rady zobligowany jest do zapewniania warunków do jej sprawnego działania. Osoby z niepełnosprawnościami, ich krewni oraz organizacje

¹¹ Sekcja 26, rozdz. V, Local Government (Finland) Act (410/2015), <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2015/en20150410.pdf> (dostęp: 2.01.2020).

¹² Turku. Youth Council (2020), <http://www.turku.fi/en/decision-making/participate-and-influence/influential-groups/youth-council> (dostęp: 2.01.2020).

¹³ Sekcja 11, rozdz. II, Act on Supporting the Functional Capacity of the Older Population and on Social and Health Care Services for Older Persons (980/2012), https://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/2012/en20120980_20120980.pdf (dostęp: 2.01.2020).

¹⁴ Sekcja 27, rozdz. V, Local Government (Finland) Act (410/2015).

¹⁵ De facto prototyp rady pod inną nazwą został utworzony już w 1988 r. Zob. Tampere. Older People's Council (2020), <https://www.tampere.fi/en/social-and-health-services/services-for-the-elderly/council.html> (dostęp: 2.01.2020).

reprezentujące to środowisko muszą być odpowiednio reprezentowani w radzie. Jedna rada może być utworzona dla dwu lub więcej gmin. Podobnie jak w odniesieniu do rad seniorów, rada osób niepełnosprawnych ma zapewniać udział tej grupy społecznej w planowaniu, przygotowywaniu oraz monitorowaniu działań gminy, podejmowanych na takich polach, jak: ogólny dobrobyt osób dotkniętych niepełnosprawnością, ich zdrowie, inkluzja, środowisko życia, mieszkalnictwo, mobilność, inne codzienne aktywności oraz korzystanie z usług¹⁶ (Radzik-Maruszak 2019, s. 242–243).

Przykładowo w fińskim mieście Rovaniemi Rada Osób Niepełnosprawnych liczy 18 członków, każdy z członków – zgodnie z często stosowaną w Finlandii praktyką – posiada swojego zastępcę. W skład rady wchodzi osoby z niepełnosprawnościami, ich krewni, a także reprezentanci organizacji ds. osób niepełnosprawnych działających w Rovaniemi, ewentualnie przedstawiciele parafii i miasta. Rada Osób Niepełnosprawnych postrzegana jest jako organ, za pomocą którego miasto współpracuje z organizacjami zajmującymi się niepełnosprawnością i zdrowiem publicznym. Władze Rovaniemi są zobligowane, zgodnie z przyjętą strategią komunikacyjną, do odpowiedniego informowania członków Rady, tak aby mogli oni aktywnie uczestniczyć w kształtowaniu polityki miejskiej względem osób niepełnosprawnych. Kadencja Rady jest równa kadencji rady miasta. Do zadań Rady należy m.in.:

- kształtowanie postaw obywatelskich, tak aby osoby z niepełnosprawnościami miały prawo uczestniczyć i wpływać na przygotowanie i podejmowanie decyzji dotyczących dotyczących je problemów;
- podejmowanie inicjatyw i opiniowanie projektów decyzji miasta;
- wpływanie na dostępność usług dla osób niepełnosprawnych;
- promowanie inkluzji społecznej i równości osób niepełnosprawnych¹⁷.

4. Belgia – społeczne rady i komisje jako zinstytucjonalizowane ciała doradcze

Tworzone w Belgii rady i komisje społeczne stanowią jeden z ciekawszych, a jednocześnie bardziej złożonych przypadków w Europie. Wynika to przede wszystkim ze skomplikowanej struktury państwa, na którą składają się: 1) poziom federalny; 2) poziom regionalny – trzy regiony; 3) poziom wspólnotowy – trzy wspólnoty językowe, 4) poziom prowincjonalny – dziesięć prowincji oraz 5) 581 gmin. Z jednej strony powoływanie ciał konsultacyjnych jest rezultatem widocznego w tym państwie dążenia do konsensualnego sposobu

¹⁶ Sekcja 28, rozdz. V, Local Government (Finland) Act (410/2015).

¹⁷ Rovaniemen vammaisneuvosto 2020, <https://www.rovaniemi.fi/fi/Palvelut/Perhe--ja-sosiaalipalvelut/Vammaisneuvosto> (dostęp: 2.01.2020).

uprawiania polityki, z drugiej zaś stanowi przejaw wciąż silnych tradycji neo-korporacjonizmu (Fobé i in. 2017, s. 151). Wreszcie, wdrażanie szerokich konsultacji ma także na celu niewątpliwie lepszą koordynację polityk publicznych.

Ciała doradcze tworzone są w Belgii na wszystkich poziomach państwa – federalnym, regionalnym, wspólnotowym i lokalnym. Charakteryzują je następujące cechy:

1. Są one formalnie powoływane i finansowane przez państwo, które reguluje również sposób ich funkcjonowania.
2. Działają one jako część centralnego systemu świadczenia usług publicznych, a jednocześnie są formalnie włączone do oficjalnego cyklu kształtowania polityk.
3. Ich funkcjonowanie oparte jest przede wszystkim na specjalistycznej wiedzy i doświadczeniu społecznych interesariuszy, nie zaś „typowej”, akademickiej wiedzy.
4. Zakres ich wpływu zależy od tego, w jakiej mierze są w stanie dostarczać zasoby różnym podmiotom (Fobé i in. 2017, s. 152).

Jak wskazują Fobé i współautorzy, chociaż nie można oszacować dokładnej liczby tego typu ciał konsultacyjnych, to jest ich w Belgii znacznie więcej niż w państwach ościennych – Niemczech Francji i Holandii (2017, s. 153)¹⁸. Na poziomie federalnym potencjał rad i komisji wykorzystywany jest między innymi w systemie sprawiedliwości, zdrowia, gospodarce czy polityce międzynarodowej. Co więcej, wiele ciał doradczych, np. Wysoka Rada Finansów, (*WRF – High Council of Finance*)¹⁹ funkcjonuje od dekad. Na poziomie regionalnym ich aktywność obejmuje między innymi kwestie społeczno-ekonomiczne (np. *Socio-Economic Council of Flanders and Wallonia*), nauki i innowacji (np. *Industrial Council in Flanders*), mobilności (*Mobility Council in Flanders*), edukacji (*Flemish Education Council/Council for Education and Formation of French-Speaking Community*), czy też planowania przestrzennego (np. *Regional Commission of Spatial Planning in Wallonia*) i środowiska (*Environmental Council in Flanders/Walloon Council for Environment and Sustainable Development*) (Fobé i in. 2017, s. 154). Natomiast na poziomie wspólnotowym i lokalnym (gmin) ich dobrym przykładem są rady młodzieżowe (*youth councils*) (zob. Pudar i in. 2013).

Niezależnie od poziomu – federalnego, regionalnego, wspólnotowego czy też lokalnego – organizacja i rola ciał doradczych jest zbliżona. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na kilka kwestii. Po pierwsze, jak już zaznaczono, tworzenie tego typu organów jest w dużej mierze efektem

¹⁸ W świetle danych OECD z 2010 r. funkcjonowało około 250 organów doradczych na szczeblu federalnym i 46 rad na szczeblu regionalnym (OECD 2010, za Fobé i in. 2013, s. 228).

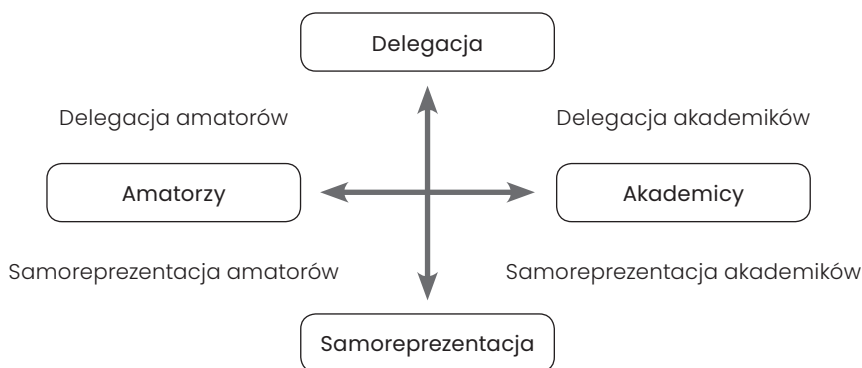
¹⁹ De Hoge Raad van Financiën (NL), Le Conseil Supérieur des Finances (FR), Der Hoher Rat für Finanzen (DE). Zob. szerzej – <https://www.highcounciloffinance.be/en> (dostęp: 14.12.2019).

chęci lepszego skoordynowania polityk publicznych, w tym mierzenia się ze złożonymi problemami społecznymi, jak również wzmocnienia roli pełnionej przez interesariuszy społecznych w procesie decyzyjnym. Jak wskazują Fobé i współautorzy (2017), zasiadający w ciałach doradczych interesariusze wywodzą się zasadniczo z dwu środowisk: 1) amatorskiego (*lay*) oraz 2) akademickiego (*academic*). W obu przypadkach są oni zaangażowani w działanie rad i komisji na zasadach: 1) delegowania (*delegation*) lub 2) samoreprezentacji (*self-representation*). Dla poziomu federalnego charakterystyczne są instytucje zbudowane z reprezentacji pracowników naukowych (akademików), podczas gdy na poziomie regionalnym przeważa reprezentacja amatorów (ryc. 2.1.).

Po drugie, praca ciała doradczego oparta jest na dialogu, a wypracowana rekomendacja jest efektem konsensu. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że wartością dodaną takiego sposobu procedowania jest deliberacja, a co za tym idzie zmiana sposobu postrzegania danej kwestii przez zaangażowanych w prace danego ciała konsultacyjnego interesariuszy.

Jednym z przykładów ciał konsultacyjnych są w Belgii rady młodzieżowe. Działają one na różnych poziomach państwa – wspólnotowym, regionalnym oraz lokalnym (gminnym). Tym samym w zależności od obszaru, rola i funkcjonowanie rad młodzieżowych różni się (Pudar i in. 2013, s. 19).

We Flandrii za kształtowanie polityki wobec osób młodych odpowiedzialne są przede wszystkim połączone władze wspólnotowe i regionalne, aczkolwiek wiele działań podejmowanych jest na poziomie stricte lokalnym (Pudar i in. 2013) (zob. ryc. 2.2). Na poziomie wspólnotowym interesy osób młodych reprezentuje Flamandzka Rada Młodzieży (*Vlaamse Jeugdraad*). Członkowie Rady wybierani są co trzy lata na publicznym kongresie. Nabór do Rady ogłaszany jest publicznie. Rada liczy od 16 do 24 członków, przy czym



Rycina 2.1. Członkostwo w ciałach konsultacyjnych w Belgii

Źródło: opracowanie własne na podstawie Fobé i in. 2017, s. 160.

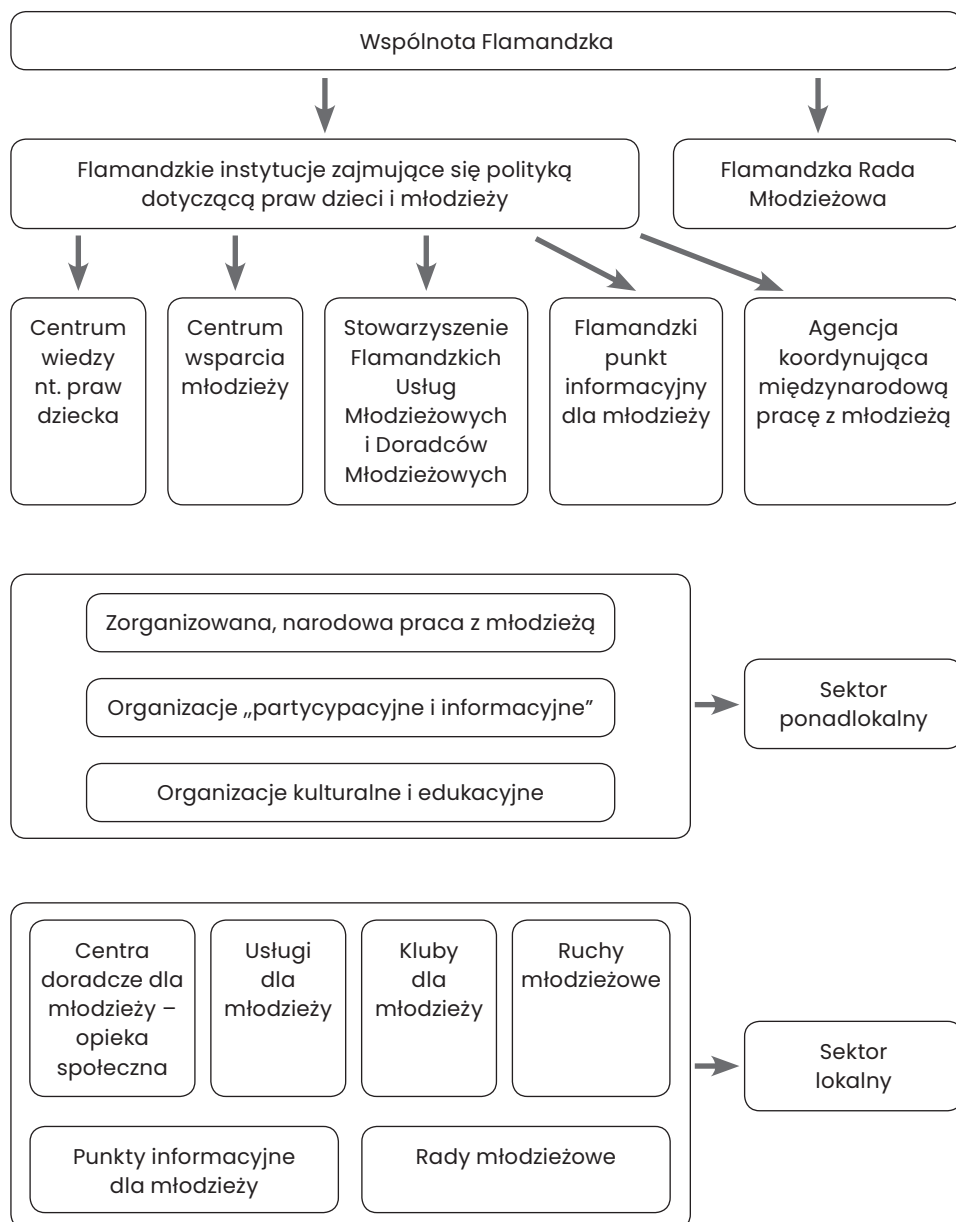
co najmniej $\frac{1}{3}$ osób musi mieć mniej niż 25 lat. Maksymalnie $\frac{2}{3}$ członków może reprezentować tę samą płęć²⁰. Członkowie Rady wywodzą się przede wszystkim z organizacji młodzieżowych (50%). Rada jest oficjalnym organem doradczym rządu flamandzkiego, co oznacza, że rząd musi zasięgnąć opinii tego ciała każdorazowo przed podjęciem decyzji dotyczącej młodzieży. Co istotne, Rada może także podejmować własne inicjatywy. Szacuje się, że do 2013 r. w ponad 50% przypadków Flamandzka Rada Młodzieży wystąpiła w sprawach związanych z polityką wobec osób młodych z własnej inicjatywy. Jednocześnie brakuje informacji, ile rekomendacji Rady zostało zaakceptowanych i wdrożonych przez rządzących (Pudar i in. 2013, s. 28).

Z kolei funkcjonowanie Rad Młodzieżowych na poziomie gminnym określa Ustawa o gminnej, międzygminnej i prowincjonalnej polityce dotyczącej młodzieży i pracy z młodzieżą (*Act on Municipal, Inter-municipal and Provincial Youth and Youth Work Policy*) (zob. ryc. 2.2). Rady doradzają we wszystkich sprawach związanych z polityką dotyczącą młodzieży, uczestniczą także w opracowywaniu wieloletniego planu działań dotyczącego młodzieży. W skład rad wchodzi: 1) przedstawiciel zainteresowanych lokalnych organizacji młodzieżowych; 2) zainteresowane dzieci i młodzież z terenu danej gminy/prowincji, dokooptowane przez Radę Młodzieżową. Przeciętnie rady liczą 22 członków oraz spotykają się na posiedzeniach siedem razy do roku²¹. Podkreślić należy, że chociaż lokalni politycy nie mogą wchodzić w skład Rady z prawem głosu, mogą w niej zasiadać jako obserwatorzy i eksperci zewnętrzni. Co istotne, władze prowincjonalne i gminne muszą utworzyć Rady Młodzieżowe, jeśli chcą, aby ich polityka dotycząca osób młodych była finansowana przez rząd flamandzki. W praktyce brakuje jednak danych na temat praktycznej roli i wkładu tych ciał w politykę wobec młodzieży, jak również ich współpracy z Flamandzką Radą Młodzieżową (Pudar i in. 2013, s. 29, 46).

W Walonii ogólna polityka dotycząca młodzieży znajduje się w gestii rządu Wspólnoty Francuskiej, w tym przede wszystkim Ministra ds. Młodzieży i Opieki nad Młodzieżą, wspieranego przez różnorakie departamenty i służby (Pudar i in. 2013, s. 49). Jednocześnie podkreślić należy, że patchwork instytucji i organizacji odpowiedzialnych za realizację polityki wobec młodzieży działających w Walonii na poziomie subministerialnym jest znacznie bardziej skomplikowany niż we Flandrii (zob. szerzej Pudar i in. 2013, s. 49–51). Istnieje wiele organizacji reprezentujących interesy młodzieży i dzieci. Jedną z nich jest Parlament Młodzieżowy dla Walonii-Brukseli oraz Forum Młodzieżowe (*Forum des jeunes*), które zostało ustanowione na mocy dekretu z 3 maja

²⁰ Belgium Flemish Community. Youth representation bodies (2019): <https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/en/content/youthwiki/53-youth-representation-bodies-belgium-flemish-community> (dostęp: 28.12.2019).

²¹ Tamże.



Rycina 2.2. Struktura instytucjonalna polityki wobec młodzieży prowadzona we Wspólnocie Flamandzkiej

Źródło: opracowanie własne na podstawie Pudar i in. 2013, s. 27.

2019 r.²² Na poziomie lokalnym (prowincjonalnym) działają także Rady Młodzieżowe. Ich organizacja i sposób funkcjonowania jest jednak w porównaniu z Flandrią zdecydowanie bardziej nieformalny (Pudar i in., 2013).

Z kolei we Wspólnocie Niemieckojęzycznej za ogólną politykę wobec młodzieży odpowiada Ministerstwo Kultury, Mediów i Turystyki (Pudar i in. 2013, s. 76). Ciałem reprezentującym interesy osób młodych jest przede wszystkim Rada Młodzieży Wspólnoty Niemieckojęzycznej (*Rat der deutschsprachigen Jugend* – RdJ). Rada została ustanowiona w 1983 r. na mocy królewskiego aktu. Ciało to jest niezależnym zrzeszeniem ludzi młodych, ośrodków młodzieżowych, organizacji młodzieżowych, lokalnych rad młodzieżowych, partii politycznych oraz organizacji świadczących usługi dla młodzieży w tej Wspólnocie. Rada traktowana jest jako rodzaj platformy dającej młodym ludziom możliwość aktywnego uczestnictwa w kształtowaniu polityki dotyczącej młodzieży oraz związanych z tym projektów²³.

Na poziomie lokalnym (gminnym) tylko w jednej gminie we Wspólnocie Niemieckiej – Eupen – została ustanowiona Rada Młodzieżowa (*Jugendbeirat der Stadt Eupen* – JdSE). Rada jest łącznikiem między gminą, organizacjami i ośrodkami młodzieżowymi a młodymi osobami mieszkającymi w Eupen i okolicach. Do zadań Rady należy m.in. reprezentowanie interesów ludzi młodych i regularne opiniowanie projektów gminnych w dziedzinie młodzieży. Rada na wniosek władz gminy może przedstawiać opinie na temat moralnych, edukacyjnych i prawnych problemów, z jakimi boryka się młodzież. Ponadto, Rada może zasięgać opinii i pomocy kompetentnych ekspertów. Dodatkowo, w dwu gminach – Raeren, Lontzen – usytuowanych na terenie Wspólnoty Niemieckojęzycznej działają rady dziecięce (Pudar i in. 2013).

5. Hiszpania – ciała doradcze jako jeden z elementów procesu decentralizacji państwa

W Hiszpanii społeczne rady i komisje określić można wspólnym mianem ciał doradczych (*advisory bodies*), aczkolwiek nazewnictwo oryginalne jest znacznie bardziej skomplikowane i rozbudowane²⁴. Organy tego typu zaczęto

²² Dekret wszedł w życie 1.01.2020 r. Zob. szerzej Belgium French Community. Youth representation bodies 2019: <https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/en/content/youthwiki/53-youth-representation-bodies-belgium-french-community> (dostęp: 28.12.2019).

²³ Belgium German-Speaking Community. Youth Representation Bodies (2019): <https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/en/content/youthwiki/53-youth-representation-bodies-belgium-german-speaking-community> (dostęp: 28.12.2019).

²⁴ Określane są one bowiem jako rady uczestnictwa (*consejos de participación*) komisje uczestnictwa (*comisiones de participación*), rady doradcze (*consejos asesores*), fora obrad (*foros deliberativos*), komitety (*comités*), stoły partycypacyjne (*mesas de participación*), kolegialne organy uczestnictwa stowarzyszonego (*órganos colegiados de*

tworzyć na fali demokratycznych przemian na przełomie lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX w., tj. przejścia od frankizmu w kierunku demokratycznych rządów prawa (Cano Bueso 2009, za Rico Motos i in. 2017). Dekadę później, w latach dziewięćdziesiątych XX w., ciała doradcze funkcjonowały już zarówno na poziomie administracji centralnej, regionalnej (wspólnot autonomicznych), jak i gminnej. Zaczęto je postrzegać jako stały element hiszpańskiej administracji publicznej, odpowiedzialny za relacje i włączenie w proces decyzyjny m.in. młodzieży, kobiet, osób działających w sporcie i edukacji (Rico Motos i in. 2017, s. 3).

Jedną z najczęściej stosowanych w Hiszpanii klasyfikacji ciał doradczych jest ich podział ze względu na zakres działania. W tym kontekście wyróżnić można ciała: 1) terytorialne oraz 2) sektorowe. Pierwsze są odpowiedzialne są za całość polityk publicznych na danym obszarze, najczęściej na terenie średniego lub dużego miasta²⁵. Zazwyczaj są one neutralne politycznie i skupiają mieszkańców dzielnicy. Działanie drugich skoncentrowane jest natomiast na poszczególnych politykach sektorowych, skierowanych m.in. do młodzieży, osób starszych czy też imigrantów. Ich skład jest bardziej koherentny.

Hiszpańskie ciała doradcze dzielić można także ze względu na tradycję, z której wyrosły. Na tym gruncie wyróżnia się: 1) rady tradycyjne, powołane zgodnie z ideą korporacjonizmu i konfliktu klasowego oraz 2) rady współczesne, powstałe na bazie idei pluralizmu, których działanie odzwierciedla zróżnicowane interesy społeczne (Rico Motos i in. 2017, s. 4; Schmitter 1992, s. 436).

Inną możliwą klasyfikacją jest podział ciał doradczych ze względu na sposób ich powstania (zob. Alarcón, Font 2014, s. 8–9). W tym kontekście wyróżnić można: 1) ciała, które tworzone zostały „oddolnie”, na przykład z inicjatywy obywateli lub reprezentujących ich interesy stowarzyszeń oraz 2) ciała powołane „odgórnie”, z inicjatywy władz centralnych, często w odpowiedzi na wytyczne Unii Europejskiej. Wreszcie czwarta typologia, według której dzielić można hiszpańskie ciała doradcze, zwraca uwagę na ich skład. W tym sensie wyróżnia się rady oparte na: 1) idei stowarzyszeniowej (*associative-based councils*) oraz 2) idei włączania w procesy decyzyjne poszczególnych obywateli (*councils including also individual citizens*). Selekcja tych ostatnich oparta jest na losowym wyborze lub na uwzględnieniu ich szczególnych cech, wpływu, prestiżu itp. (Bherer i in. 2016, s. 349).

Wyniki badań przeprowadzonych przez Joana Fonta²⁶ wskazują, iż ciała doradcze funkcjonują obecnie de facto w każdym obszarze działania

participación asociativa) lub też kolegialne organy uczestnictwa obywateli (*órganos colegiados de participación ciudadana*).

²⁵ Zgodnie z obowiązującymi obecnie w Hiszpanii przepisami społeczne rady miasta (*Consejo Social de la ciudad*) tworzone są we wszystkich gminach o dużej populacji jako narzędzie partycypacyjne o charakterze konsultacyjnym (zob. Font i in. 2014).

²⁶ Zob. Assodem. What is an AC? (2020): <https://associativedemocracy.wordpress.com/the-project-2/what-is-an-ac/> (dostęp: 1.01.2020).

hiszpańskiej administracji publicznej. Ich skład prawie zawsze konstytuują politycy i przedstawiciele centralnej, regionalnej lub lokalnej administracji oraz przedstawiciele stowarzyszeń. Stosunkowo często zasiadają w nich także eksperci lub przedstawiciele poszczególnych urzędów. Co jednak ciekawe, w ich prace rzadko włączani są obywatele. Zazwyczaj ciała konsultacyjne liczą od 20 do 70 członków (średnio 38 członków)²⁷.

Najczęściej hiszpańskie ciała doradcze posiadają następujące organy: 1) Zgromadzenie Plenarne, w skład którego wchodzi wszyscy członkowie oraz 2) Stałą Komisję lub Grupy Robocze. W zależności od typu mogą mieć one także prezydenta (najczęściej polityka), sekretarza (często jest to przedstawiciel administracji) oraz wiceprezydenta (różne osoby w zależności od profilu danego ciała). Niejednokrotnie ciała doradcze dysponują niezależnym budżetem oraz zatrudniają własny personel. Zazwyczaj spotykają się one na posiedzeniach trzy razy do roku. Ciała doradcze podejmują decyzje w zróżnicowany sposób, łącząc głosowanie (np. na posiedzeniach plenarnych) z wyrażaniem pasywnej zgody (podczas spotkań grup roboczych).

Hiszpańskie ciała doradcze mają dwie podstawowe funkcje: 1) udzielają głosu społeczeństwu obywatelskiemu, w tym włączając jego przedstawicieli w dyskusję na temat polityk publicznych oraz 2) doradzają organom administracji publicznej. Ciała doradcze „wspierają” radą administrację publiczną zarówno na wniosek, jak i z własnej inicjatywy. Podkreślić należy jednak, że chociaż przeprowadzenie konsultacji jest w niektórych przypadkach obligatoryjne, zaakceptowanie sugerowanych przez rady rozwiązań już takie nie jest²⁸.

Podobnie jak w przypadku omawianych wcześniej państw – Finlandii i Belgii – także w Hiszpanii trudno oszacować rzeczywisty wpływ ciał doradczych na proces decyzyjny. Co prawda przedkładają one konkretne propozycje zmian poszczególnych polityk, jak również roczne sprawozdania ze swojej działalności, jednak – co podkreśla Font – ich działania są w zasadzie mało widoczne²⁹. Największy wpływ i uprawnienia posiadają – Rada Społeczno-Gospodarcza i Rada ds. Edukacji, działania innych tego typu rad są zdecydowanie mniej widoczne (zob. Font i in. 2014, s. 28). Może być to rezultatem faktu, że mimo rozwiniętego w Hiszpanii systemu ciał doradczych, brakuje jednolitych rozwiązań. Tym samym poszczególne jednostki, na przykład regiony czy gminy, wdrażają odmienne rozwiązania. Przykładowo w barcelońskiej dzielnicy Vella, Rada Obywatelska (*Consejo Ciudadano*) traktowana jest jako najwyższy organ konsultacyjny i partycypacyjny³⁰. W jej skład wcho-

²⁷ Tamże.

²⁸ Tamże.

²⁹ Font szacuje, że około 40% ciał konsultacyjnych udostępnia w Internecie swoje raporty i protokoły z posiedzeń rad (tamże).

³⁰ Barcelona jest podzielona na dziesięć dzielnic. Są to Ciutat Villa, Eixample, Sants-Montjuic, Les Corts, Sarria-Sant Gervasi, Gracia, Horta-Guinardo, Nou Barris, San Andreu i Sant Marti. Dodatkowo miasto dzieli się na 73 sąsiedztwa (*barrios*).

dzą przedstawiciele stowarzyszeń, rad branżowych, rad sąsiedzkich (*barrios*), a także indywidualni obywatele. Rada posiada trzy zasadnicze funkcje:

- doradza radzie dzielnicy w określaniu głównych kierunków polityki i zarządzania dzielnicą, tak aby prowadzona polityka miała charakter konsensualny;
- promuje działania dzielnicy, zapoznaje opinię publiczną z ogólnymi zarządzeniami, uwarunkowaniami budżetowymi, jak również wskaźnikami zarządzania dzielnicą i realizowanym projektami;
- wspiera rady branżowe i rady sąsiedzkie³¹.

6. Zakończenie

Niewątpliwie ciała konsultacyjne, jakimi są społeczne rady i komisje, na stałe wpisują się już w partycypacyjny krajobraz państw europejskich. Ich powoływanie jest odpowiedzią na wiele problemów społecznych, w tym przede wszystkim chęć tworzenia lepszych, bardziej dostosowanych do potrzeb społecznych polityk publicznych oraz szerszego włączania obywateli w procesy decyzyjne. Wydaje się, że ich działania mają przede wszystkim wymiar konceptualny, ich rekomendacje mają szansę wpływu na stan wiedzy, opinie lub argumentację stosowaną przez zaangażowanych w procesy decyzje interesariuszy (Bekkers i in. 2004; Fobé i in. 2017). Równocześnie pamiętać należy, że wypracowywane przez nie zalecenia nie mają charakteru wiążącego. Mogą, ale nie muszą, być wzięte pod uwagę przez głównych decydentów. Wiele zależy więc od kontekstu, w tym przede wszystkim chęci, pomysłu i zaangażowania polityków, biurokratów oraz obywateli. Funkcjonowanie ciał doradczych napotyka jednak na wiele innych barier. W tym kontekście uwagę warto skierować na co najmniej dwie kwestie.

Przeprowadzona w artykule analiza wskazuje, iż – mimo że ciała tego typu jest coraz więcej – brakuje jednolitych wzorców ich funkcjonowania. Nawet w obrębie jednego państwa, co dobitnie pokazuje przykład Belgii, często nie ma (legislacyjnych) rozwiązań obligujących organy administracji publicznej do powoływania rad i komisji społecznych, które funkcjonowałyby na zbliżonych zasadach. Tym samym nawet w ramach jednego organizmu państwowego organy tego typu mają odmienne kompetencje i zadania. Spośród omówionych państw wydaje się, że najbardziej koherentne rozwiązania posiada Finlandia.

Co się z tym wiąże i na co wskazują Rico Motos i współautorzy, odmienne niż w przypadku innych demokratycznych innowacji, chociażby budżetu obywatelskiego, efekty działań podejmowanych przez ciała konsultacyjne

³¹ Ciutat Vella. Consejo Ciudadano (2020), <https://ajuntament.barcelona.cat/ciutatvella/es/el-ayuntamiento/participacion/consejo-ciudadano> (dostęp: 2.01.2020).

nie są dobrze widoczne (Rico Motos i in. 2017). Sprzyja to zarówno tokenizmowi (por. Arnstein 1969), jak i pełnieniu przez nie roli rytualnej. Tym samym fakt, iż ciała te „wyrastają” zazwyczaj z innych organizacji społecznych, których działanie skierowane jest m.in. do młodzieży, seniorów, przedsiębiorców itd., powoduje, że ich polityczna rola jest ograniczona, a wizerunek mało atrakcyjny. Z tego powodu uznać można je za „brzydkie kaczątko” partycypacji – chociaż wpisują się one w funkcjonowanie demokracji uczestniczącej (*participatory democracy*) – rezultaty ich działań nie są uznawane za przełomowe i transformujące, tak jak w przypadku innych demokratycznych narzędzi (Rico Motos i in. 2017).

Prawno-instytucjonalne podstawy funkcjonowania społecznych rad i komisji w Polsce

Paweł Antkowiak, Robert Kmiecik

1. Wprowadzenie

Okres trzech dekad funkcjonowania samorządu w Polsce skłania do refleksji dotyczącej jego roli w systemie politycznym naszego kraju, a także zachęca do stawiania pytań odnoszących się do potencjalnych kierunków ewolucji procesów decentralizacyjnych. Postęp w tej dziedzinie ma kluczowe znaczenie dla zachowania demokratycznego charakteru państwa, bowiem samorząd, działając na rzecz zorganizowanych korporacyjnie grup obywateli, przyczynia się do podniesienia efektywności funkcjonowania władzy publicznej. Należy pamiętać, że w ustroju demokratycznym, oprócz organów administracyjnych rządowych podlegających bezpośrednio władzom centralnym i pozostających w hierarchicznym stosunku do nich, występują także inne struktury, które nie znajdują się w relacjach zależności od władz centralnych, i które posiadają większą samodzielność w realizowaniu przekazywanych im spraw administracji publicznej. Zarysowany w ten sposób obszar funkcjonowania samorządu powinien być przedmiotem troski każdej władzy politycznej, której zależy na włączeniu obywateli w mechanizmy zarządzania państwem. Takie też były motywy działań, jakie podejmowano w Polsce u progu lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. Odwołanie się do idei samorządności uznano wówczas za jeden z fundamentów ustrojowych nowej Polski. Proces ten traktowano jako swoistą antytezę funkcjonującego do 1989 r. systemu autorytarnego, ograniczającego wolność i prawa publiczne obywateli. Samorząd miał być zatem naturalną formą obrony przed biurokracją scentralizowanego państwa.

Samorząd, jak wiele sfer życia publicznego, podlega intensywnym zmianom w związku z rozwojem takich procesów, jak: globalizacja, urbanizacja, integracja europejska, demokracja uczestnicząca czy postęp technologiczny. Coraz bardziej widoczna jest tendencja zmierzająca w kierunku systemu rządzenia wieloszczeblowego, opartego na zasadach *governance*, a skutkująca

skomplikowanymi wzorcami relacji wertykalnych i horyzontalnych pomiędzy różnymi środowiskami, grupami społecznymi, a także formami organizacyjnymi samorządu. Powoduje to zacieranie granic i wytwarzanie nowych przestrzeni gospodarczych i politycznych (Rajca 2010, s. 23).

Samorząd należy zatem obecnie rozpatrywać z nieco innej perspektywy, nie tylko ze względu na kontekst administracyjno-instytucjonalny, ale również z punktu widzenia realizacji interesów zorganizowanych grup społecznych, a więc w kategoriach *governance*. Asymetria w badaniach nad systemem wieloszczeblowego zarządzania w Polsce i innych państwach skłania do pogłębionej refleksji na ten temat. Jest to szczególnie istotne w kontekście poszukiwania nowych i efektywnych form współpracy na szczeblu lokalnym pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a partnerami społecznymi.

Odwołując się do koncepcji *governance*, warto przypomnieć, że jest to funkcja zarządzania złożonymi społecznościami poprzez koordynowanie działań podmiotów należących do różnych sektorów. Jest to zatem sieć relacji współzależności, współpracy i partnerstwa będąca konsekwencją demonopolizacji władzy państwowej. *Governance* charakteryzuje się więc innowacyjnym ujęciem politycznego procesu decyzyjnego, ale jednocześnie jest nową metodą rządzenia dyspersyjnego, różniącą się od starożytnego, zhierarchizowanego modelu, w którym władze państwowe sprawują suwerenną kontrolę nad ludźmi i grupami tworzącymi społeczeństwo obywatelskie (Ruszkowski 2013, s. 16). Jest to szczególnie ważne na poziomie funkcjonowania władzy lokalnej, której istotą jest podejmowanie działań służących zaspokajaniu potrzeb komunalnych, bytowych i kulturalnych określonej społeczności.

Jak podkreśla Lucyna Rajca, w Europie Zachodniej od lat widoczny jest ruch w kierunku od samorządu lokalnego (*local government*) do zarządzania lokalnego (*local governance*), a więc odejście od struktur hierarchicznych do sieciowych, które zaczęły pełnić główną rolę w procesach zarządzania wspólnotą (Rajca 2008, s. 65).

W literaturze poświęconej *governance* podkreśla się, że nastąpił koniec tradycyjnych mechanizmów demokracji przedstawicielskiej. Obecnie to nie tylko politycy zorganizowani w partie polityczne, ale także wiele innych podmiotów i środowisk staje się odpowiedzialnych za politykę lokalną. Coraz częściej stosowane są alternatywne formy partycypacji. Istotą *governance* jest bowiem tworzenie koalicji na poziomie danej jednostki administracyjnej przez budowanie sieci współpracy między wszystkimi zainteresowanymi (Radzik-Maruszak 2012, s. 11).

W tym kontekście najważniejsze jest jednoznaczne określenie nowych płaszczyzn kooperacji samorządu terytorialnego z otoczeniem społecznym w ramach koncepcji *governance*. Warto się do niej odwołać, mimo pewnych słabości teoretycznych podkreślanych przez badaczy, którzy wskazują

na polityczną, a nie akademicką proveniencję pojęcia wieloszczeblowego zarządzania, czy jak tłumaczą inni – współzarządzania bądź współzrządzenia. Agnieszka Pawłowska, traktująca *governance* jako niezbyt udaną próbę opisu hiperpluralistycznego środowiska, przyznaje jednak, że jest to jednocześnie atrakcyjny paradygmat interpretacji relacji zachodzących w sferze publicznej (Pawłowska 2016, s. 15).

Zbliżony pogląd prezentuje Katarzyna Radzik-Maruszak, podkreślając, że koncepcja *governance* wymaga dalszych udoskonaleń, przede wszystkim zaś systematyzacji zawartych w niej założeń. Namysłu wymaga także „jakość” demokracji proponowanej w koncepcji współzarządzania. Co więcej, jak zauważa wspomniana autorka, choć podmiotów biorących udział w rządzeniu jest więcej, nie oznacza to, że społeczeństwo ma większy wpływ na podejmowane decyzje. Partycypacja obywatelska, o której tyle się pisze w kontekście współzarządzania, pozostaje zatem w dalszym ciągu kwestią nierozwiązaną (Radzik-Maruszak 2012, s. 65). W związku z tym wartym rozważenia postulatem jest realne upodmiotowienie określonych grup osób, zorganizowanych w mniej lub bardziej sformalizowanych strukturach, co może mieć podstawowe znaczenie dla lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego. Jest to niezwykle istotne dla podniesienia poziomu partycypacji obywatelskiej w funkcjonowaniu władzy publicznej, a także wprowadzenia nowych form współzarządzania lokalnego, opartego na wzajemnym zaufaniu.

Tego typu działania należy zintensyfikować w kontekście zachodzących w Polsce procesów aglomeracyjnych, a w przyszłości spodziewanego kształtowania się krajowych metropolii, które staną się ośrodkami władzy, innowacji, aktywności gospodarczej, komunikacji oraz kultury w skali krajowej, a nawet ponadnarodowej.

Pamiętajmy, że proces metropolizacji stanowi jeden z najważniejszych czynników rozwojowych współczesnych państw demokratycznych. Trzeba zdać sobie sprawę, że to właśnie nowoczesne metropolie są głównymi motorami wzrostu, dysponującymi wszystkimi elementami niezbędnymi do budowania konkurencyjnej gospodarki, a mianowicie wykwalifikowaną siłą roboczą, instytucjami finansowymi, ośrodkami naukowo-badawczymi oraz infrastrukturą techniczną i społeczną. Duże miasta i ich otoczenie są więc, jak zauważa Tomasz Kaczmarek, nie tylko miejscami generującymi wysoki poziom życia i gospodarowania, ale także centrami zmian, które oddziałują na cały region (Kaczmarek 2008, s. 15).

Odnosząc się do lokalnego systemu sprawowania władzy, należy się zatem zastanowić nad znaczeniem samorządu terytorialnego w procesie rozwoju miast i obszarów metropolitalnych. W tym kontekście niezwykle istotne wydaje się wzmocnienie efektywnych form i kierunków współdziałania samorządu terytorialnego z otoczeniem społecznym w ramach przywołanej już koncepcji *governance*. Akceleracja tego typu współpracy ma podstawowe znaczenie dla rozwoju lokalnego. Dotyczy to rzecz jasna

także realizacji ukierunkowanej horyzontalnie tzw. polityki miejskiej. System wieloszczeblowego zarządzania może być szczególnie efektywny właśnie poprzez realizację *metropolitan governance*. Jak podkreślał Benjamin Barber, to w miastach wyzwala się twórczość, krzepną wspólnoty, tu jest realizowana idea obywatelstwa (Barber 2014, s. 18).

Nie ulega zatem wątpliwości, że szeroko rozumiany samorząd powinien być w znacznie większym stopniu zaangażowany w realizację polityk publicznych, które w tradycyjnym rozumieniu postrzegane są jednak jako domena rządu podejmującego działania mające wpływ na życie obywateli. Konsekwencją ich wdrażania jest narzucona odgórnie odpowiednia alokacja środków i odpowiedzialności. W takim ujęciu polityki publiczne mają charakter scentralizowany i często tylko symbolicznie uwzględniają dążenia społecznych interesariuszy. Tego typu podejście, wywodzące się z klasycznego rozumienia polityk publicznych, należy uznać za anachroniczne. Obecnie w coraz większym stopniu stają się one forum współpracy różnych środowisk, które wywodzą się z kręgów pozarządowych. Jest to przede wszystkim rezultat procesów decentralizacyjnych prowadzących do samoorganizacji społeczności lokalnych, rozwoju samorządności i większej spójności społeczno-gospodarczej. Tak zarysowane tendencje w naturalny sposób służą rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego i tworzeniu kapitału społecznego, a więc przyczyniają się do zwiększenia partycypacji w rozwiązywaniu problemów na poziomie lokalnym.

Jak uważa Andrzej Zybala, rząd przestał być swoistym hegemonem w zakresie zarządzania politykami publicznymi. Władza centralna nie posiada takiej przewagi – eksperckiej, operacyjnej, nawet finansowej – nad innymi podmiotami, jak to było w przeszłości. Znaczna część najważniejszych współczesnych zasobów znajduje się często poza sektorem publicznym (Zybala 2012, s. 65). W naturalny zatem sposób polityki publiczne należy traktować jako dziedzinę systemowych, uporządkowanych działań państwa, ale także jego obywateli, które wypływają z wytworzonej zobiektywizowanej wiedzy i działań podejmowanych, aby rozwiązać kluczowe problemy zbiorowe (Zybala 2013, s. 9). Innymi słowy w realizację polityk publicznych zaangażowane są władze rządowe i samorządowe, stanowiące integralną część systemu administracji publicznej, ale także – co akcentuje Włodzimierz Anioł – dwa inne sektory, a mianowicie prywatno-rynkowy i społeczno-obywatelski (Anioł 2018, s. 21). Jest to niezwykle ważna konstatacja, bowiem zwiększenie partycypacji działających w środowisku lokalnym grup społecznych wydaje się bardzo istotne w podnoszeniu efektywności procesu decyzyjnego.

Należy zatem wypracować mechanizmy i stworzyć warunki efektywnej deliberacji, którą Jacek Sroka uważa za fundament koncepcji *governance*, rozumianej przez tego badacza jako wielopasmowe zarządzanie publiczne oparte na autonomicznych i samoorganizujących się układach złożonych,

Tabela 3.1. Rady i komisje w badanych miastach na prawach powiatu w Polsce

	Rady działalności pożytku publicznego	Rady młodzieżowe	Rady seniorów	Powiatowe rady rynku pracy	Rady sportu	Komisje bezpieczeństwa i porządku	Komisje urbanistyczno- architektoniczne	Rady ds. osób niepełnosprawnych
Gdynia	X	X	X	X	X	X	X	X
Gliwice	X	X	X	X	X	X	X	X
Gorzów Wielkopolski	X	X	X	X		X	X	X
Jaworzno	X	X	X	X		X	X	X
Jelenia Góra	X	X		X	X	X	X	X
Konin	X	X	X	X		X	X	X
Lublin	X	X	X	X	X	X	X	X
Łomża	X	X	X	X	X	X	X	X
Opole	X	X	X	X	X	X	X	X
Piotrków Trybunalski		X		X		X	X	X
Poznań	X	X	X	X		X	X	X
Płock	X	X	X	X	X	X	X	X
Rzeszów	X	X	X	X		X	X	X
Słupsk	X	X	X	X	X	X	X	X
Tarnobrzeg		X	X	X		X	X	X
Tarnów		X	X	X	X	X	X	X

Źródło: opracowanie własne na podstawie prowadzonej analizy instytucjonalno-prawnej.

a mianowicie sieciach spajanych wymianą zasobów społecznych, gospodarczych i politycznych (Sroka 2018, s. 22).

W tym kontekście warto zwrócić szczególną uwagę na będące w niniejszej publikacji przedmiotem pogłębionej analizy społeczne rady i komisje, które tworzone są na podstawie uchwał organu stanowiącego gminy lub zarządzenia organu wykonawczego, jednak mające umocowanie w aktach normatywnych rangi ustawowej.

Analizując prawno-instytucjonalne podstawy funkcjonowania społecznych rad i komisji w Polsce, skupiono uwagę na ośmiu ich rodzajach, a mianowicie: radzie działalności pożytku publicznego, radzie młodzieżowej, radzie

seniorów, powiatowej radzie rynku pracy, radzie sportu, komisji bezpieczeństwa i porządku, komisji urbanistyczno-architektonicznej oraz radzie ds. osób niepełnosprawnych. Pogłębione analizy prowadzone były na przykładzie 16 miast na prawach powiatu w Polsce. Wśród nich znalazły się: Gdynia, Gliwice, Gorzów Wielkopolski, Jaworzno, Jelenia Góra, Konin, Lublin, Łomża, Opole, Piotrków Trybunalski, Poznań, Płock, Rzeszów, Słupsk, Tarnobrzeg oraz Tarnów. W trakcie badań okazało się, że nie wszystkie wymienione rady funkcjonują w będących przedmiotem analizy miastach, co szczegółowo obrazuje tabela 3.1. Jak wynika z zestawienia: rady młodzieżowe, powiatowe rady rynku pracy, komisje bezpieczeństwa i porządku, komisje urbanistyczno-architektoniczne oraz rady ds. osób niepełnosprawnych działały we wszystkich badanych miastach, rady seniorów w 15 z nich, rady działalności pożytku publicznego w 13, a rady sportu zaledwie w 9.

2. Rady działalności pożytku publicznego

Rady działalności pożytku publicznego działają na podstawie art. 5 ust. 2 Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹. Zgodnie z art. 41e wymienionej wyżej regulacji prawnej – organ wykonawczy właściwej jednostki samorządu terytorialnego na wspólny wniosek co najmniej pięciu organizacji pozarządowych lub podmiotów prowadzących działalność na danym terenie, tworzy w terminie dwóch miesięcy od dnia wpłynięcia wniosku powiatową radę działalności pożytku publicznego jako organ konsultacyjny i opiniodawczy. Na podstawie art. 41f ustawy – rada składa się z przedstawicieli: organu stanowiącego, wykonawczego oraz organizacji pozarządowych i podmiotów prowadzących działalność na danym terenie (ci stanowić muszą co najmniej połowę członków). Zgodnie z art. 41g ustawy organ stanowiący określa, na podstawie uchwały, tryb powoływania członków oraz organizację i tryb działania danej rady, biorąc pod uwagę potrzebę zapewnienia reprezentatywności organizacji pozarządowych oraz podmiotów, terminy i sposób zgłaszania kandydatur na członków rady oraz potrzebę zapewnienia sprawnego funkcjonowania².

¹ Dz.U. 2019, poz. 688 z późn. zm.

² Takie uchwały, ale również zarządzenia, zostały podjęte w 13 spośród 16 miast podanych badaniom jakościowym (patrz rozdz. 4): Uchwała Nr LIV/606/2013 Rady Miasta Gorzowa Wielkopolskiego z dnia 28 sierpnia 2013 r. w sprawie uchwalenia trybu powoływania członków oraz organizacji i trybu działania Gorzowskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego; Zarządzenie Nr 144/2014 Prezydenta Miasta Łomży z dnia 11 czerwca 2014 r. w sprawie powołania Łomżyńskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego; Uchwała Nr XIII/273/2011 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 17 listopada 2011 r. w sprawie określenia trybu powołania członków oraz organizacji i trybu działania Miejskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego; Uchwała Nr 443 Rady Miasta Konina z dnia 26 września 2012 r. w sprawie trybu powoływania członków oraz organizacji i trybu działania Konińskiej

Chcąc zobrazować zakres jej kompetencji, warto wskazać na rozwiązania przyjęte w Łomży, gdzie rada działa na mocy Zarządzenia Nr 89/17 Prezydenta Miasta Łomży z dnia 6 marca 2017 r. w sprawie powołania łomżyńskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego na II kadencję. Do kompetencji rady należy wyrażanie opinii i konsultowanie przekazanych przez prezydenta projektów aktów prawnych i dokumentów, a w szczególności:

1. Opiniowanie projektów uchwał i aktów prawa miejscowego dotyczących sfery zadań publicznych.
2. Wyrażanie opinii w sprawach dotyczących funkcjonowania organizacji pozarządowych z innymi podmiotami określonymi w ustawie oraz programie współpracy miasta z organizacjami pozarządowymi.
3. Udzielanie pomocy i wyrażanie opinii w przypadku sporów między organami administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi.
4. Wyrażanie opinii w sprawach dotyczących zadań publicznych, w tym zlecenia tych zadań do realizacji przez organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w ustawie.
5. Wyrażanie opinii na temat projektu strategii rozwoju miasta.
6. Wyrażanie opinii, proponowanie priorytetów oraz potrzeb w zakresie zlecenia zadań publicznych organizacjom pozarządowym i innym podmiotom oraz w zakresie podejmowania wspólnych inicjatyw lokalnych w danym roku kalendarzowym.

Rady Działalności Pożytku Publicznego; Uchwała Nr IX/85/2015 Rady Miejskiej w Jaworznie z dnia 28 maja 2015 r. w sprawie określenia organizacji i trybu działania Gminnej Rady Działalności Pożytku Publicznego w Jaworznie; Uchwała Nr 196/XIII/2011 Rady Miasta Lublin z dnia 8 września 2011 r. w sprawie określenia organizacji i trybu działania Rady Działalności Pożytku Publicznego Miasta Lublin oraz trybu powoływania jej członków; Zarządzenie Prezydenta Miasta Gdyni Nr 7331/18/VII/R z dnia 16 stycznia 2018 r.; Uchwała Nr 307.XXXI.2012 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 26 listopada 2012 r. w sprawie trybu powoływania członków Rady Działalności Pożytku Publicznego Miasta Jelenia Góra oraz organizacji i trybu jej działania; Uchwała Nr LXVII/999/14 Rady Miasta Opola z dnia 6 listopada 2014 r. w sprawie określenia trybu powoływania członków oraz organizacji i trybu działania Opolskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego; Uchwała Nr XII/100/15 Rady Miejskiej w Słupsku z dnia 27 maja 2015 r. w sprawie trybu powoływania członków oraz organizacji i trybu działania Słupskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego, terminów i sposobu zgłaszania kandydatur na członków Słupskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego; Uchwała Nr XI/247/2011 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 31 maja 2011 r. w sprawie określenia „Trybu powoływania członków, sposobu organizacji i trybu działania Rzeszowskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego”; Zarządzenie nr 1025/2011 Prezydenta Miasta Płocka z dnia 3 listopada 2011 r. w sprawie powołania Płockiej Rady Działalności Pożytku Publicznego; Zarządzenie Nr 762/2003/P Prezydenta Miasta Poznania z dnia 6.10.2003 r. w sprawie powołania rady działalności pożytku publicznego do spraw integrowania środowisk realizujących cele polityki społecznej w zakresie pomocy społecznej, spraw osób niepełnosprawnych i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu przy Prezydencie Miasta Poznania.

7. Opiniowanie doboru kandydatów do składu komisji konkursowych opiniujących oferty na realizację zadań publicznych w sferze pożytku publicznego.
8. Opiniowanie sprawozdań z realizacji rocznego programu współpracy.
9. Tworzenie zespołów roboczych działających przy radzie złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych i ekspertów w celu rozpatrywania spraw wynikających z kompetencji rady i wypracowywania i realizacji najlepszych rozwiązań systemowych w sferze pożytku publicznego.
10. Stałe monitorowanie i doskonalenie zasad współpracy pomiędzy samorządem a sektorem pozarządowym.
11. Promowanie osiągnięć i prezentacja dorobku organizacji pozarządowych.
12. Wyrażanie opinii na temat projektów strategii, programów dotyczących ważnych społecznie spraw.
13. Współpraca z radami działalności pożytku publicznego na zasadach partnerstwa i suwerenności stron, w szczególności przez wzajemne informowanie się o kierunkach działań.
14. Inicjowanie, podejmowanie innych działań wynikających z bieżących potrzeb dotyczących współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami działającymi w sferze pożytku publicznego.

W skali kraju rady powoływane są na kadencje trwające od dwóch do czterech lat, a częstotliwość ich spotkań jest bardzo zróżnicowana – od spotkań co dwa miesiące do spotkań kwartalnych. Rada podejmuje decyzje najczęściej w formie uchwał, wyrażając swoje stanowiska i opinie – najczęściej zwykłą większością głosów w obecności połowy swojego składu. Struktury wewnętrzne są również zróżnicowane – zwykle występuje przewodniczący, jego zastępca, często sekretarz. Pojawiają się również zespoły robocze.

Na przykład Rada Działalności Pożytku Publicznego w Jeleniej Górze po raz pierwszy została powołana w 2012 r. na mocy Uchwały Nr 307.XXXI.2012 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 26 listopada 2012 r. w sprawie trybu powoływania członków Rady Działalności Pożytku Publicznego Miasta Jelenia Góra oraz organizacji i trybu jej działania. Rada składa się z 14 członków powołanych przez Prezydenta Miasta Jeleniej Góry. W skład prezydium rady wchodzi: przewodniczący, wiceprzewodniczący oraz sekretarz. Posiedzenia rady zwoływane są przez prezydium rady lub na wniosek co najmniej $\frac{1}{3}$ członków rady, nie rzadziej niż raz na dwa miesiące. Rada podejmuje rozstrzygnięcia w formie: uchwał, stanowisk, opinii i wniosków. Zapadają one zwykłą większością głosów w głosowaniu jawnym, przy obecności minimum 50% członków. W przypadku równej liczby głosów decydujący jest głos przewodniczącego. Obsługę rady zapewnia Wydział Spraw Społecznych, Zdrowia i Organizacji Pozarządowych Miasta Jelenia Góra.

3. Rady młodzieżowe

Funkcjonowanie rad młodzieżowych w Polsce nie jest obligatoryjne, ale formuła ta staje się obecnie popularnym rozwiązaniem w polskich gminach – przede wszystkim w miastach. Warto odnotować, że w badanych miastach na prawach powiatu taka instytucja o zróżnicowanym zakresie kompetencji, sposobie wyboru i strukturze wewnętrznej pojawiła się we wszystkich badanych jednostkach samorządu terytorialnego. Funkcjonowanie rad młodzieżowych opiera się przede wszystkim na art. 5b Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³. Gmina podejmuje bowiem działania na rzecz wspierania i upowszechniania idei samorządowej wśród mieszkańców gminy, w tym zwłaszcza wśród młodzieży. Dlatego też rada gminy na wniosek zainteresowanych środowisk może wyrazić zgodę na utworzenie młodzieżowej rady gminy mającej charakter konsultacyjny. Rada gminy, powołując młodzieżową radę, nadaje jej statut określający tryb wyboru jej członków i zasady działania. W związku z tym, w przyjmowanych w Polsce rozwiązaniach prawnych występuje duże zróżnicowanie, jeśli chodzi o zakres kompetencji, chociaż wszystkie one mają charakter konsultacyjny, a także tryb powoływania rad oraz ich organizację wewnętrzną⁴.

³ Dz.U. 2019, poz. 506 z późn. zm.

⁴ Uchwała Nr VI/114/2019 Rady Miasta Gorzowa Wielkopolskiego z dnia 27 marca 2019 r. w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Miasta Gorzowa Wielkopolskiego oraz nadania jej statutu; Uchwała Nr 165/XXI/16 Rady Miejskiej w Łomży z dnia 25 stycznia 2016 r. w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Miejskiej Łomży; Uchwały Nr XXXIX/926/2002 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 10 lipca 2002 r. w sprawie utworzenia Młodzieżowej Rady Miasta Gliwice; Uchwała Nr 241 Rady Miasta Konina z dnia 27 lutego 2008 r. w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Miasta Konina i nadania jej statutu; Uchwała Nr XLVIII/635/2014 Rady Miejskiej w Jaworznie z dnia 26 czerwca 2014 r. w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Miasta Jaworzna i nadania jej statutu; Uchwała Nr 998/XLI/2006 Rady Miasta Lublin z dnia 25 maja 2006 r. w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Miasta Lublin i nadania jej statutu; Uchwała nr XII/223/11 z 28 września 2011 r. w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Miasta Gdyni i nadania jej statutu; Uchwała Nr 307.XXXI.2012 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 26 listopada 2012 r. w sprawie trybu powoływania członków Rady Działalności Pożytku Publicznego Miasta Jelenia Góra oraz organizacji i trybu jej działania; Uchwała Nr XXXVII/369/04 Rady Miasta Opola z dnia 21 października 2004 r. w sprawie wyrażenia zgody na utworzenie Młodzieżowej Rady Miasta w Opolu i nadania jej statutu; Uchwała Nr XVIII/245/12 Rady Miasta Słupsk z dnia 25 stycznia 2012 r. w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Miasta i nadania jej statutu; Uchwała Nr 876/XLII/01 Rady Miasta Płocka z dnia 26 czerwca 2001 r.; Uchwała Nr XXIV/410/2000 z dnia 31 maja 2000 r. w sprawie wyrażenia zgody na powołanie w Piotrkowie Trybunalskim „Młodzieżowej Rady Miasta”; Uchwała Nr LXIII/993/VI/2014 Rady Miasta Poznania z dnia 25 lutego 2014 r. w sprawie utworzenia Młodzieżowej Rady Miasta Poznania; Uchwała Nr IX/94/2011 Rady Miasta Tarnobrzeg z dnia 31 marca 2011 r. w sprawie wyrażenia zgody na utworzenie Młodzieżowej Rady Miasta Tarnobrzeg i nadania jej statutu; Uchwała Nr XLVII/876/2002 Rady Miejskiej w Tarnowie z dnia 17 stycznia 2002 r. w sprawie wyrażenia zgody na utworzenie Młodzieżowej Rady Miasta Tarnowa.

Np. Rada Młodzieżowa w Koninie funkcjonuje na mocy Uchwały Nr 241 Rady Miasta Konina z dnia 27 lutego 2008 r. w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Miasta Konina i nadania jej statutu. Jak już wspomniano, rada ma charakter konsultacyjny, a jej głównym zadaniem jest wspieranie własnego środowiska i upowszechnianie idei samorządności. Dzięki temu młodzi ludzie, tuż przed wkroczeniem w dorosłość, mogą czynnie uczestniczyć w życiu miasta. Przedstawiciele rady młodzieżowej mają zapewnione uczestnictwo w sesjach Rady Miejskiej i posiedzeniach komisji. Młodzieżowa Rada Miasta Konina ma ponadto możliwość opiniowania projektów uchwał Rady Miasta Konina oraz inicjowania działań, które bezpośrednio dotyczą konińskiej młodzieży, takich jak: imprezy kulturalne, sportowe, a także szkolenia i konferencje. Działalność rady ma również na celu ułatwianie współpracy z innymi tego typu radami w kraju i za granicą⁵.

Kadencja rady trwa dwa lata, a jej członkowie w liczbie 20, są przedstawicielami uczniów szkół gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych – publicznych i niepublicznych oraz placówek oświatowych z terenu Konina, w których funkcjonuje samorząd uczniowski. Prezydium rady składa się z przewodniczącego, dwóch wiceprzewodniczących, sekretarza oraz komisji tematycznych. Pierwsze posiedzenie rady zwołuje Prezydent Miasta Konina. Rada obraduje na posiedzeniach zwyczajnych – w liczbie niezbędnej do wykonywania zadań rady, lecz nie rzadziej niż raz na dwa kwartały oraz nadzwyczajnych – zwoływanych na wniosek, zawierający propozycję porządku obrad złożony przez Prezydenta Miasta, Przewodniczącego Rady Miasta, prezydium rady lub $\frac{1}{4}$ składu rady, w sprawach istotnych i niecierpiących zwłoki. Rada Miasta Konina, co najmniej raz w roku, ma obowiązek wysłuchania informacji o pracach Rady przedstawionej przez jej przewodniczącego. Prezydent Miasta Konina zapewnia Radzie dostęp do materiałów techniczno-biurowych, niezbędnych do wykonywanych przez nią zadań, w ramach środków finansowych przeznaczonych na ten cel w budżecie miasta.

Chcąc wskazać zakres kompetencji realizowanych przez rady młodzieżowe, warto zwrócić uwagę na rozwiązania przyjęte w Poznaniu, gdzie Rada Młodzieżowa rozpoczęła swoje funkcjonowanie w 2014 r. na mocy Uchwały Nr LXIII/993/VI/2014 Rady Miasta Poznania z dnia 25 lutego 2014 r. w sprawie utworzenia Młodzieżowej Rady Miasta Poznania. Celem jej działalności jest: współpraca z Radą Miasta Poznania i Prezydentem Miasta Poznania w zakresie reprezentowania interesów młodzieży, a także działalność na rzecz upowszechnienia idei samorządowej oraz zwiększenia udziału młodzieży w życiu społecznym Poznania. Ważnym wyzwaniem jest ponadto integracja i współpraca lokalnych środowisk młodzieżowych. Rada realizuje swoje cele i zadania m.in. poprzez:

1. Reprezentowanie interesów poznańskiej młodzieży wobec instytucji rządowych, samorządowych i pozarządowych.

⁵ <http://www.konin.pl/index.php/mlodziejowa-rada-miasta.html> (dostęp: 8.12.2019).

2. Wydawanie opinii we wszelkich sprawach dotyczących młodzieży, w szczególności na temat projektów uchwał i aktów prawa miejscowego.
3. Współpracę z Radą Miasta Poznania i Prezydentem Miasta Poznania przy tworzeniu dokumentów strategicznych dotyczących spraw związanych z młodzieżą.
4. Inicjowanie działań dotyczących młodzieży, w szczególności w zakresie życia obywatelskiego, nauki, kultury i sportu.
5. Prowadzenie działań na rzecz integracji i współpracy środowisk młodzieżowych.
6. Prowadzenie działalności informacyjnej z zakresu działalności Rady Młodzieżowej⁶.

Wskazany w tym przypadku zakres zadań w zasadzie pokrywa się z tymi, które są realizowane w pozostałych analizowanych miastach na prawach powiatu.

4. Rady seniorów

Funkcjonowanie rad seniorów w Polsce, podobnie jak w przypadku rad młodzieżowych, nie jest obligatoryjne. Nie ulega jednak wątpliwości, że zachodzące procesy demograficzne skutkujące sukcesywnym starzeniem się polskiego społeczeństwa, a także przywiązywanie coraz większej wagi do prowadzenia racjonalnej polityki senioralnej sprawia, że zaistniała potrzeba instytucjonalnego uregulowania prawa osób w wieku dojrzałym do partycypowania w procesie podejmowania decyzji publicznych na poziomie lokalnym. Taką potrzebę dostrzegł również polski ustawodawca, który w art. 5c Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁷ stworzył fundamenty działania tego rodzaju instytucji w Polsce.

Zgodnie z jego brzmieniem gmina ma sprzyjać solidarności międzypokoleniowej oraz tworzyć warunki do pobudzania aktywności obywatelskiej osób starszych w społeczności lokalnej. W konsekwencji rada gminy, z własnej inicjatywy lub na wniosek zainteresowanych środowisk, może utworzyć gminną radę seniorów, która ma charakter konsultacyjny, doradczy i inicjatywny. Składa się ona z przedstawicieli osób starszych oraz reprezentantów podmiotów działających na rzecz osób starszych, w szczególności przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz podmiotów prowadzących uniwersytety trzeciego wieku. Rada gminy, powołując radę seniorów, nadaje jej statut określający tryb wyboru członków i zasady działania, dążąc do wykorzystania potencjału organizacji osób starszych oraz podmiotów działających na rzecz osób starszych, a także do zapewnienia sprawnego sposobu

⁶ <http://mrm.poznan.pl/> (dostęp: 8.12.2019).

⁷ Dz.U. 2019, poz. 506 z późn. zm.

wyboru członków gminnej rady seniorów. Rada gminy może w statucie jednostki pomocniczej upoważnić ją do utworzenia rady seniorów jednostki pomocniczej, a zatem tego rodzaju organizacje mogą być usytuowane w poszczególnych sołectwach, dzielnicach czy osiedlach w danej miejscowości. W konsekwencji w 14, spośród 16, badanych w Polsce miastach na prawach powiatu powstały rady seniorów, których zasady funkcjonowania, tryb pracy, sposób wyborów i zakres kompetencji unormowane zostały w prawie miejscowym⁸.

W Tarnowie rada seniorów rozpoczęła swoje funkcjonowanie na mocy Uchwały Nr VII/56/2015 Rady Miejskiej w Tarnowie z dnia 5 marca 2015 r. w sprawie powołania Tarnowskiej Rady Seniorów oraz nadania jej statutu. Rada jest ciałem o charakterze inicjatywnym, doradczym i konsultacyjnym wobec organów samorządowych Tarnowa, z którymi współpracuje we wszystkich obszarach dotyczących seniorów, a w szczególności w zakresie: wspierania różnych form aktywności seniorów, twórczego wykorzystania doświadczenia i potencjału seniorów, budowania więzi międzypokoleniowych, profilaktyki i promocji zdrowia seniorów, przełamywania stereotypów na temat stylu życia i potrzeb seniorów, budowania wizerunku seniora aktywnego, twórczego, z pasją, wspierania i upowszechniania różnorodnych inicjatyw realizowanych na rzecz seniorów, zapobiegania wykluczeniu

⁸ Uchwała Nr XXXV/420/2016 Rady Miasta Gorzowa Wielkopolskiego z dnia 29 listopada 2016 r. w sprawie powołania Gorzowskiej Rady Seniorów oraz nadania jej statutu; Uchwała nr 563/LX/18 Rady Miejskiej Łomży z dnia 17 października 2018 r. w sprawie powołania łomżyńskiej Rady Seniorów; Uchwała Nr XXXVII/808/2018 Rady Miasta Gliwice z dnia 19 kwietnia 2018 r. w sprawie powołania Rady Seniorów Miasta Gliwice oraz nadania jej statutu; Uchwała Nr 67 Rady Miasta Konina z dnia 25 lutego 2015 r. w sprawie powołania Rady Seniorów Miasta Konina oraz nadania jej statutu; Uchwała Nr XXIII/343/2016 Rady Miejskiej w Jaworznie z dnia 29 listopada 2016 r. w sprawie utworzenia Rady Seniorów Miasta Jaworzna oraz nadania jej statutu; Uchwała Nr 68/III/2015 Rady Miasta Lublin z dnia 29 stycznia 2015 r. w sprawie powołania Rady Seniorów Miasta Lublin oraz nadania jej statutu; Zarządzenie nr 7522/18/VII/R Prezydenta Miasta Gdyni z dnia 27.02.2018 r. w sprawie powołania, określenia składu oraz określenia zasad działania Gdyńskiej Rady do spraw Seniorów; Uchwała Nr 20.III.2018 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 19 grudnia 2018 r. w sprawie powołania Miejskiej Rady Seniorów w Jeleniej Górze; Uchwała Nr LV/820/14 Rady Miasta Opola z dnia 27 lutego 2014 r. w sprawie utworzenia Rady Seniorów Miasta Opola; Uchwała Nr XIII/120/15 Rady Miejskiej w Słupsku z dnia 24 czerwca 2015 r. w sprawie powołania słupskiej rady seniorów i nadania jej statutu; Uchwała Nr LXXXI/1495/2014 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 28 października 2014 r. w sprawie powołania Rzeszowskiej Rady Seniorów oraz nadania jej statutu; Zarządzenie Nr 2001/2012 Prezydenta Miasta Płocka z dnia 13 sierpnia 2012 r. w sprawie powołania Płockiej Rady Seniorów; Uchwała Rady Miasta Poznania Nr XXIV/228/V/2007 z dnia 25 października 2007 r. w sprawie powołania Miejskiej Rady Seniorów; Uchwała NR XV/138/2015 Rady Miasta Tarnobrzega z dnia 24 września 2015 r. w sprawie powołania Rady Seniorów Miasta Tarnobrzega i nadania jej statutu; Uchwała Nr VII/56/2015 Rady Miejskiej w Tarnowie z dnia 5 marca 2015 r. w sprawie powołania Tarnowskiej Rady Seniorów oraz nadania jej statutu.

społecznemu seniorów, rozwoju na rzecz seniorów różnych form wypoczynku, a także dostępu do edukacji, kultury i sportu⁹.

W podobny sposób zarysowany został obszar działania rady seniorów w Tarnobrzegu, która została utworzona na mocy Uchwały Nr XV/138/2015 Rady Miasta Tarnobrzega z dnia 24 września 2015 r. w sprawie powołania Rady Seniorów Miasta Tarnobrzega. Do celów jej działalności należy m.in.:

1. Współpraca z władzami miasta przy opiniowaniu i rozstrzyganiu istotnych problemów dotyczących potrzeb i oczekiwań osób w wieku senioralnym.
2. Zgłaszanie uwag i wniosków do aktów prawa miejscowego przedkładanych radzie seniorów przez Prezydenta i Radę Miasta Tarnobrzega, które dotyczą osób starszych.
3. Inicjowanie działań zmierzających do wykorzystania potencjału i czasu seniorów na rzecz inicjatyw środowiskowych, w tym na rzecz upowszechniania wśród seniorów kultury, sportu, rekreacji i edukacji.
4. Monitorowanie potrzeb oraz doradztwo w zakresie profilaktyki i promocji zdrowia osób w wieku senioralnym, pomocy społecznej i usług opiekuńczych.
5. Współpraca z organizacjami i instytucjami, które zajmują się problematyką seniorów.
6. Dążenie do utworzenia i umacniania międzypokoleniowych więzi społecznych.
7. Promowanie partnerstwa między samorządem lokalnym, a organizacjami społecznymi działającymi na rzecz osób starszych.
8. Upowszechnianie informacji o działaniach podejmowanych na terenie miasta na rzecz osób starszych oraz inicjowanych przez seniorów.
9. Prowadzenie edukacji społecznej o potrzebach, uprawnieniach i możliwościach osób w wieku senioralnym.
10. Propagowanie wśród seniorów oferty medycznej (bezpłatne badania lekarskie np. „biała sobota”, badania w kierunku osteoporozy itp.), kulturalnej, rekreacyjnej i edukacyjnej¹⁰.

Charakteryzując kwestię powoływania składu i konstituowania się tego typu gremiów, warto odwołać się do rozwiązań dotyczących rady seniorów w Słupsku, która utworzona została na mocy Uchwały Nr XIII/120/15 Rady Miejskiej w Słupsku z dnia 24 czerwca 2015 r. W skład rady powołuje się po jednym przedstawicielu wskazanym przez: podmioty działające na rzecz osób starszych, w tym zainteresowane organizacje pozarządowe, podmioty prowadzące uniwersytety trzeciego wieku, Prezydenta Miasta Słupska oraz Radę Miejską w Słupsku, którzy wskazują osoby zaangażowane w działania na rzecz seniorów. Pierwsze posiedzenie rady zwołuje Prezydent Miasta Słupska. Posiedzenia rady, której pracami kieruje przewodniczący i jego zastępca,

⁹ <https://www.facebook.com/TarnowskaRadaSeniorow/> (dostęp: 8.12.2019).

¹⁰ <http://www.tarnobrzeg.pl/urząd/rada-seniorow/> (dostęp: 8.12.2019).

odbywają się co najmniej raz na kwartał, a uchwały zapadają zwykłą większością głosów w głosowaniu jawnym w obecności co najmniej połowy składu rady. Opiekę merytoryczną nad pracą rady sprawują poszczególne Wydziały Urzędu Miejskiego w Słupsku, w zależności od zakresu merytorycznego poruszanych spraw, natomiast w zakresie organizacji posiedzeń – Wydział Obsługi Rady Miejskiej. Kadencja rady wynosi cztery lata.

5. Powiatowe rady rynku pracy

Powiatowe Rady Rynku Pracy funkcjonują w Polsce na podstawie art. 22 ust. 3 Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹¹ oraz Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie rad rynku pracy¹².

Powiatowe rady rynku pracy są organami opiniodawczo-doradczymi starosty w sprawach polityki rynku pracy. Oczywiście w przypadku miasta na prawach powiatu – jak jest to w analizowanych w niniejszym opracowaniu przypadkach – będzie to ciało doradcze prezydenta miasta. Do zakresu działania rad rynku pracy należy w szczególności:

1. Inspirowanie przedsięwzięć zmierzających do pełnego i produktywnego zatrudnienia w powiecie.
2. Ocena racjonalności gospodarki środkami Funduszu Pracy.
3. Opiniowanie projektu powiatowego planu działań oraz okresowych sprawozdań z jego realizacji.
4. Opiniowanie kryteriów podziału środków Funduszu Pracy na finansowanie programów dotyczących promocji zatrudnienia i finansowanie innych fakultatywnych zadań oraz opiniowanie opracowanych przez powiatowe urzędy pracy propozycji przeznaczenia środków Funduszu Pracy będących w dyspozycji samorządu i sprawozdań z ich wykorzystania.
5. Składanie wniosków i wydawanie opinii w sprawach dotyczących kierunków kształcenia, szkolenia zawodowego oraz zatrudnienia w powiecie.
6. Ocenianie okresowych sprawozdań z działalności powiatowych urzędów.
7. Delegowanie przedstawicieli do komisji konkursowej dokonującej wyboru kandydata na stanowisko dyrektora powiatowego urzędu pracy.
8. Opiniowanie wniosków o odwołanie dyrektora powiatowego urzędu pracy.
9. Opiniowanie kryteriów wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców.
10. Współpraca z radami dialogu społecznego, w szczególności w zakresie inicjowania programów i partnerstwa na rzecz wzrostu zatrudnienia i rozwoju rynku pracy.

¹¹ Dz.U. 2017, poz. 1065 z późn. zm.

¹² Dz.U. 2014, poz. 630.

Ponadto powiatowe rady rynku pracy opiniują:

1. Celowość realizacji programów specjalnych, w szczególności biorąc pod uwagę: liczbę osób objętych programem i kryteria doboru tych osób, zakładane rezultaty programu specjalnego, w tym przewidywaną efektywność kosztową i zatrudnieniową oraz koszty realizacji programu specjalnego, w tym poszczególnych przedsięwzięć.
2. Proponowane przez starostę zmiany realizacji programów specjalnych.
3. Celowość realizacji Programu Aktywizacja i Integracja, biorąc pod uwagę w szczególności: kryteria doboru bezrobotnych oraz zakładane efekty realizacji Programu Aktywizacja i Integracja.

W skład powiatowej Rady Rynku Pracy wchodzi osoby powoływane przez starostę spośród działających na terenie powiatu terenowych struktur każdej organizacji związkowej i organizacji pracodawców, reprezentatywnych w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego, społeczno-zawodowych organizacji rolników, w tym związków zawodowych rolników indywidualnych i izb rolniczych oraz organizacji pozarządowych zajmujących się statutowo problematyką rynku pracy. Szczegółowo zasady funkcjonowania rad określają przepisy prawa miejscowego, chociaż nie we wszystkich przypadkach władze lokalne zdecydowały się normować tę sferę prawem miejscowym¹³.

W Powiatowej Radzie Rynku Pracy w Gliwicach w kadencji 2019–2023 zasiada 14 osób, w tym dwóch przedstawicieli Rady Miasta Gliwice i jeden przedstawiciel Rady Powiatu Gliwickiego. Kadencja rady trwa cztery lata, a jej posiedzenia odbywają się co najmniej raz na kwartał. W trybie nadzwyczajnym mogą być zwołane na wniosek co najmniej $\frac{1}{2}$ członków rady lub przewodniczącego. Uchwały są podejmowane zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy radnych, w głosowaniu jawnym (w przypadku równej liczby głosów, decyzję podejmuje przewodniczący). Obsługę

¹³ Zarządzenie Prezydenta Miasta Gliwice Nr PM-1247/19 z dnia 25 września 2019 r. w sprawie powołania Powiatowej Rady Rynku Pracy w Gliwicach na kadencję w latach 2019–2023; Zarządzenie Nr 7/2017 Starosty Lubelskiego z dnia 19 stycznia 2017 r.; Zarządzenie Starosty Lubelskiego nr 11/2018 z dnia 17 grudnia 2018 r.; Zarządzenie Prezydenta Miasta Gdyni Nr 5384/16/VII/M z dnia 29 listopada 2016 r.; Zarządzenie Nr OR-1.0050.568.2017 Prezydenta Miasta Opola z dnia 23 sierpnia 2017 r. zmieniające zarządzenie w sprawie powołania Powiatowej Rady Rynku Pracy w Opolu; Zarządzenie Nr 9/2015 Starosty Słupskiego z dnia 18 lutego 2015 r. w sprawie powołania Powiatowej Rady Rynku Pracy w Słupsku na kadencję 2015–2019; Zarządzenie Nr 11/10/2016 Starosty Rzeszowskiego z dnia 23 września 2016 r. w sprawie Powiatowej Rady Rynku Pracy w Rzeszowie na lata 2016–2020; Zarządzenie Nr 52/2012 Starosty Powiatu Piotrkowskiego z dnia 21 grudnia 2012 r. w sprawie powołania członków Powiatowej Rady Zatrudnienia w Piotrkowie Trybunalskim na kadencję w latach 2012–2016; Zarządzenie nr 2/2015 Starosty Poznańskiego z dnia 13 stycznia 2015 r. w sprawie: Powołania Powiatowej Rady Rynku Pracy; Zarządzenie nr 24/2016 Starosty Tarnobrzeskiego z dnia 16 grudnia 2016 r. w sprawie powołania Powiatowej Rady Rynku Pracy w Tarnobrzegu na kadencję 2016–2019.

organizacyjną zapewnia Naczelnik Wydziału Zdrowia i Spraw Społecznych Urzędu Miasta oraz Powiatowy Urząd Pracy w Gliwicach¹⁴.

6. Rady sportu

W jednostkach samorządu terytorialnego mogą działać rady sportu powołane przez właściwe organy wykonawcze spośród przedstawicieli organizacji i instytucji realizujących zadania w zakresie kultury fizycznej. Podstawą ich funkcjonowania jest art. 30 ust. 1 Ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie¹⁵. Prezydent miasta ustala skład i zasady powoływania członków rady sportu, a także regulamin jej działania. Do zadań rady sportu należy w szczególności opiniowanie:

1. Strategii rozwoju gmin, powiatów i województw w zakresie kultury fizycznej.
2. Projektu budżetu w części dotyczącej kultury fizycznej.
3. Programów rozwoju bazy sportowej na danym terenie, w tym w szczególności miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w zakresie dotyczącym terenów wykorzystywanych na cele kultury fizycznej.
4. Projektów uchwał dotyczących kultury fizycznej.

Warto podkreślić, że ustawodawca założył, iż członkowie rad sportu wykonują swoje funkcje społecznie. Szczegółowe przepisy zawarte zostały w aktach prawa miejscowego¹⁶. Należy również odnotować, że rady sportu funkcjonują w zaledwie 9 z 16 badanych miast na prawach powiatu.

¹⁴ http://www.pup.gliwice.pl/urzed_pracy/Powiatowa_Rada_Rynku_Pracy.html (dostęp: 7.12.2019).

¹⁵ Dz.U. 2019, poz. 1468 z późn. zm.

¹⁶ Zarządzenie Nr 42/19 Prezydenta Miasta Łomży z dnia 15 lutego 2019 r. w sprawie powołania łomżyńskiej Rady Sportu i regulaminu jej działania; Zarządzenie Nr PM-659/07 Prezydenta Miasta Gliwice z dnia 27 kwietnia 2007 r. w sprawie ustalenia składu i zasad powoływania członków Rady Sportu Miasta Gliwice oraz ustalenia regulaminu jej działania; Zarządzenie nr 32/3/2012 Prezydenta Miasta Lublin z dnia 12 marca 2012 r. w sprawie powołania Rady Sportu; Zarządzenia Nr 7597/18/VII/P Prezydenta Miasta Gdyni z dnia 14 marca 2018 r. w sprawie powołania Rady Sportu i ustalenia regulaminu ich działania; Zarządzenie Nr 0151-557/V/08 Prezydenta Miasta Jeleniej Góry z dnia 20 lutego 2008 r. w sprawie powołania Jeleniogórskiej Rady Sportu; Zarządzenie Nr OR-10050.778.2017 Prezydenta Miasta Opola z dnia 22 listopada 2017 r. w sprawie powołania członków Rady Sportu; Zarządzenie Nr 550/BPM/2015 Prezydenta Miasta Słupska z dnia 12 sierpnia 2015 r. w sprawie utworzenia Słupskiej Rady Sportu; Zarządzenie Nr 503/2011 Prezydenta Miasta Płocka z dnia 9 czerwca 2011 r. w sprawie: powołania Płockiej Rady Sportu, zasad powoływania jej członków oraz ustalenia Regulaminu jej działania; Zarządzenie Nr 51/2019 Prezydenta Miasta Tarnowa z dnia 8 lutego 2019 r. w sprawie powołania imiennego składu Rady Sportu Gminy Miasta Tarnowa – kadencja 2019–2023.

Jedną z nich jest Rada Sportu w Słupsku, która działa na mocy Zarządzenia Nr 550/BPM/2015 Prezydenta Miasta Słupska z dnia 12 sierpnia 2015 r. w sprawie utworzenia Słupskiej Rady Sportu. Do jej zadań należy:

1. Opiniowanie strategicznych inicjatyw i decyzji Prezydenta Miasta Słupska w zakresie sportu i rekreacji oraz zwiększenia zainteresowania kulturą fizyczną.
2. Opiniowanie projektów strategicznych dokumentów planistycznych i programowych w zakresie rozwoju sektora sportu i rekreacji.
3. Opiniowanie kluczowych projektów inwestycyjnych dotyczących poprawy infrastruktury sportowej Słupska.
4. Opiniowanie strategii rozwoju miasta w zakresie sportu i rekreacji.
5. Opiniowanie zasadniczych projektów uchwał dotyczących kultury fizycznej.
6. Opiniowanie strategicznych projektów i programów sportowych.
7. Opiniowanie projektów budżetu Słupska w części dotyczącej stowarzyszeń i klubów sportowych oraz innych wydatków miasta z perspektywy potrzeb kultury fizycznej.
8. Inspirowanie i wspomaganie działających w sferze sportu i rekreacji zawodników, trenerów oraz ruchów społecznych i organizacji pozarządowych.
9. Ocena realizacji kluczowych działań Prezydenta Miasta Słupska oraz podległych mu stowarzyszeń i klubów sportowych oraz rekomendowanie zmian w zakresie wspierania i rozwoju kultury fizycznej w Słupsku.
10. Opiniowanie i ocena planów naprawczych inicjowanych przez Prezydenta Miasta Słupska w zakresie sportu i rekreacji w Słupsku.
11. Inicjowanie dialogu na temat rozwoju sportu i rekreacji oraz prac naukowych dotyczących kultury fizycznej.
12. Opiniowanie i wspieranie inicjatyw promujących działalność sportową, a także mających na celu podwyższanie kwalifikacji kadr zajmujących się kulturą fizyczną¹⁷.

W kwestii dotyczącej powoływania i zasad działania tego typu rad możemy odwołać się do rozwiazań dotyczących Rady Sportu w Płocku, która została powołana na mocy Zarządzenia Nr 503/2011 Prezydenta Miasta Płocka z dnia 9 czerwca 2011 r. W skład rady, której kadencja trwa cztery lata, wchodzi od 15 do 23 członków. Obecnie są to 23 osoby; 15 spośród nich to przedstawiciele organizacji i instytucji realizujących zadania w zakresie kultury fizycznej, cztery – to radni desygnowani przez Radę Miasta Płocka, natomiast pozostali członkowie są zaproponowani przez Prezydenta Płocka. Obrady odbywają się minimum raz na kwartał. Przewodniczący jest jednak zobowiązany do zwołania nadzwyczajnego posiedzenia Rady na wniosek Prezydenta Miasta Płocka lub członków rady stanowiących co najmniej

¹⁷ <https://www.opole.pl/rada-sportu-juz-dziala/> (dostęp: 7.12.2019).

połowę jej składu. Decyzje zapadają zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy członków rady. W przypadku równej liczby głosów decyduje głos przewodniczącego. Za organizację pracy rady odpowiada Wydział Sportu i Turystyki Urzędu Miasta Płocka.

7. Komisje bezpieczeństwa i porządku

Komisje bezpieczeństwa i porządku powoływane są na mocy Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹⁸. W art. 38a wyżej wymienionej regulacji prawnej stwierdzono, że w celu realizacji zadań starosty w zakresie zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami oraz zadań określonych w ustawach w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, tworzy się komisję bezpieczeństwa i porządku. Do jej zadań należy:

1. Ocena zagrożeń porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu.
2. Opiniowanie pracy Policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży, a także jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.
3. Przygotowywanie projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.
4. Opiniowanie projektów innych programów współdziałania Policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży oraz jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.
5. Opiniowanie projektu budżetu powiatu – w zakresie, o którym mowa w pkt 1.
6. Opiniowanie projektów aktów prawa miejscowego i innych dokumentów w sprawach związanych z wykonywaniem zadań, o których mowa w pkt 1, 2 i 4.

Prezydent miasta na prawach powiatu i starosta powiatu graniczącego z takim miastem mogą utworzyć, w wyniku porozumienia, wspólną komisję dla miasta na prawach powiatu oraz powiatu graniczącego z takim miastem. W takim przypadku prezydent miasta i starosta współprzewodniczą komisji. W skład komisji wchodzi:

1. Starosta jako przewodniczący komisji.
2. Dwóch radnych delegowanych przez radę powiatu.
3. Trzy osoby powołane przez starostę spośród osób wyróżniających się wiedzą będących przedmiotem prac komisji oraz cieszących się wśród miejscowej społeczności osobistym autorytetem i zaufaniem

¹⁸ Dz.U. 1998, Nr 91, poz. 578 z późn. zm.

publicznym, w szczególności przedstawicieli samorządów gminnych, organizacji pozarządowych, pracowników oświaty, a także instytucji zajmujących się zwalczaniem zjawisk patologii społecznych i zapobieganiem bezrobociu.

4. Dwóch przedstawicieli delegowanych przez komendanta powiatowego (miejskiego) Policji, a w przypadku m.st. Warszawy delegowanych przez Komendanta Stołecznego Policji.

W pracach komisji uczestniczy także prokurator wskazany przez właściwego prokuratora okręgowego. Starosta może powołać do udziału w pracach komisji funkcjonariuszy i pracowników innych niż Policja powiatowych służb, inspekcji i straży oraz pracowników innych organów administracji publicznej wykonujących zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu. Wymienieni wyżej funkcjonariusze i pracownicy uczestniczą w pracach komisji z głosem doradczym.

Kadencja komisji trwa trzy lata, a odwołanie jej członka przed upływem kadencji przez organ, który go powołał lub delegował, jest możliwe jedynie z ważnych powodów, które podaje się na piśmie. Członkostwo w komisji radnego delegowanego przez radę powiatu ustaje zawsze z wygaśnięciem jego mandatu. W przypadku śmierci, odwołania lub rezygnacji członka komisji przed upływem kadencji, organ, który go powołał lub delegował, powołuje lub deleguje nowego członka komisji na okres pozostały do upływu kadencji poprzedniego członka.

W art. 38b podkreślono, że przewodniczący komisji, w celu wykonania zadań komisji, może żądać od Policji oraz innych powiatowych służb, inspekcji i straży, a także od powiatowych i gminnych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, dokumentów i informacji o ich pracy, z wyjątkiem akt personalnych pracowników i funkcjonariuszy, materiałów operacyjno-rozpoznawczych lub dochodzeniowo-śledczych oraz akt w indywidualnych sprawach administracyjnych.

Komisja przy wykonywaniu swoich zadań może współpracować z samorządami gmin z terenu powiatu, a także ze stowarzyszeniami, fundacjami, kościołami i związkami wyznaniowymi oraz innymi organizacjami i instytucjami.

Nie później niż do końca stycznia następnego roku kalendarzowego starosta składa radzie powiatu sprawozdanie z działalności komisji za rok ubiegły. Sprawozdanie starosty ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Jak wynika z art. 38c, koszty działania komisji pokrywa się ze środków własnych budżetu powiatu. Rada powiatu określa zasady zwrotu członkom komisji i osobom powołanym do udziału w jej pracach wydatków rzeczywiście poniesionych w związku z udziałem w pracach komisji, stosując odpowiednio przepisy o zwrocie kosztów podróży służbowych dla radnych powiatu. Obsługę administracyjno-biurową komisji zapewnia starostwo.

Ustawowy wymóg powoływania komisji bezpieczeństwa i porządku spowodował, że we wszystkich badanych miastach zostały one ustanowione. Aktem normatywnym konstytuującym komisje były zarządzenia prezydenta miasta lub starosty. W dwóch przypadkach współpraca została oparta na porozumieniach zawartych pomiędzy prezydentem miasta i starostą. W aktach prawa miejscowego sprecyzowano zadania komisji bezpieczeństwa i porządku, które wprost odwołują się do scharakteryzowanych wyżej przepisów ustawowych. Z uzyskanych informacji nie wynika jednoznacznie, jak często zwoływane są posiedzenia komisji. W materiałach zawartych w analizie instytucjonalnej wskazuje się od dwóch do sześciu spotkań w roku. Przewodniczącymi komisji są prezydenci miast lub starostowie, a w przypadku Jeleniej Góry i Gliwic wprowadzono formułę współprzewodniczenia obu włodarzy¹⁹.

8. Komisje urbanistyczno-architektoniczne

Miejska komisja urbanistyczno-architektoniczna jest organem doradczym prezydenta miasta. Podstawą prawną jej funkcjonowania jest art. 8 Ustawy

¹⁹ Uwzględniając organy wydające stosowne akty prawa miejscowego podstawy działania komisji bezpieczeństwa i porządku stanowią: Zarządzenie Nr 413/14/VII/P Prezydenta Miasta Gdyni z dnia 23 grudnia 2014 r. w sprawie powołania Miejskiej Komisji Bezpieczeństwa i Porządku; Porozumienie z dnia 11 grudnia zawarte pomiędzy Prezydentem Miasta Gliwice i Starostą Gliwickim dotyczące Wspólnej Komisji Bezpieczeństwa i Porządku; Zarządzenie Nr 23/2008 Starosty Gorzowskiego z dnia 7 kwietnia 2008 r.; Zarządzenie Nr 5/2002 Prezydenta Miasta Jaworzna z dnia 18 stycznia 2002 roku; Porozumienie z dnia 4 grudnia 2001 r. zawarte pomiędzy Starostą Jeleniogórskim i Prezydentem Miasta Jeleniej Góry dotyczące Wspólnej Komisji Bezpieczeństwa i Porządku Miasta Jeleniej Góry i Powiatu Jeleniogórskiego; Zarządzenie Nr 2/2002 Starosty Konińskiego z dnia 10 stycznia 2002 r. w sprawie utworzenia Komisji Bezpieczeństwa i Porządku; Zarządzenie Nr 17/03/2012 Prezydenta Miasta Lublin z dnia 5 marca 2012 r. w sprawie utworzenia Komisji Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego; Zarządzenie Nr 1/2002 Starosty Łomżyńskiego z dnia 2 stycznia 2002 r. w sprawie powołania członków Powiatowej Komisji Bezpieczeństwa i Porządku; Zarządzenie Nr OR-I.0050.120.2015 Prezydenta Miasta Opola z dnia 27 lutego 2015 r. w sprawie tworzenia oraz szczegółowych zasad działania komisji bezpieczeństwa i porządku publicznego; Zarządzenie Nr 42/17 Prezydenta Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 30 stycznia 2017 r.; Zarządzenie Nr 4328/2014 Prezydenta Miasta Płocka z dnia 1 kwietnia 2014 r. w sprawie powołania Komisji Bezpieczeństwa i Porządku; Zarządzenie Nr 56/2011 Starosty Poznańskiego z dnia 22 stycznia 2011 r. w sprawie utworzenia i powołania składu Powiatowej Komisji Bezpieczeństwa i Porządku Powiatu Poznańskiego; Zarządzenie Nr 18/2008 Prezydenta Miasta Rzeszowa z dnia 25 marca 2008 r. w sprawie utworzenia Komisji Bezpieczeństwa i Porządku dla Miasta Rzeszowa; Zarządzenie Nr 16/2007 Starosty Słupskiego z dnia 29 marca 2007 r. w sprawie utworzenia Komisji Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego; Zarządzenie Nr 14/2001 Prezydenta Miasta Tarnobrzega z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie utworzenia Miejskiej Komisji Bezpieczeństwa i Porządku; Zarządzenie Nr 170/2017 Prezydenta Miasta Tarnowa z dnia 29 marca 2017 r. w sprawie powołania Komisji Bezpieczeństwa i Porządku dla miasta Tarnowa; Zarządzenie Nr 46/2019 Prezydenta Miasta Rzeszowa z dnia 1 lipca 2019 r. w sprawie utworzenia Komisji Bezpieczeństwa i Porządku na kadencję 2019–2022.

z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁰. Jest ona powoływana przez prezydenta miasta w celu wydawania opinii dotyczących projektów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz projektów planów zagospodarowania przestrzennego. Komisja pełni również rolę organu doradczego w innych sprawach związanych z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym, w zakresie wskazanym przez wójta, burmistrza lub prezydenta.

Przy starostach powiatów mogą być powoływane powiatowe komisje urbanistyczno–architektoniczne jako organy doradcze starostów powiatów oraz, na podstawie stosownych porozumień, wójtów, burmistrzów gmin albo prezydentów miast wchodzących w skład tych powiatów, które nie powołały gminnych komisji lub nie powierzyły funkcji pełnienia organu doradczego komisji powołanej w innej gminie. W skład komisji wchodzi osoby o wykształceniu i przygotowaniu fachowym związanym bezpośrednio z teorią i praktyką planowania przestrzennego. Są to wysokiej klasy profesjonaliści reprezentujący samorządy zawodowe i stowarzyszenia architektów, inżynierów budownictwa i urbanistów. Między innymi z tego powodu za udział w posiedzeniach komisji członkom niezatrudnionym w danym urzędzie miasta ani w miejskich jednostkach organizacyjnych przysługuje wynagrodzenie za każde posiedzenie.

Szczegóły dotyczące organizacji pracy i celów stawianych komisji sprecyzowane są w zarządzeniach prezydentów miast. Akty prawa miejscowego w zbliżony sposób opisują zadania i zasady procedowania komisji urbanistyczno–architektonicznych. Pojawiające się różnice dotyczą między innymi liczby członków zasiadających w tych elitarnych gremiach. Z dostępnych danych wynika, że ich liczebność w badanych miastach zawiera się w przedziale od 7 do 17 członków²¹.

²⁰ Dz.U. 2003 Nr 80, poz. 717 z późn. zm.

²¹ Zarządzenie Nr 4162/16/VII/U Prezydenta Miasta Gdyni z dnia 23 lutego 2016 r. w sprawie powołania Miejskiej Komisji Urbanistyczno–Architektonicznej; Zarządzenie nr 1023/I/2004 Prezydenta Miasta Gorzowa Wlkp. z dnia 26 października 2004 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Miejskiej Komisji Urbanistyczno–Architektonicznej; Zarządzenie Nr UA.0050.2.2015 Prezydenta Miasta Jaworzna z dnia 7 stycznia 2015 r. w sprawie powołania Komisji Urbanistyczno–Architektonicznej; Zarządzenie Nr 0050.1252.2017.VII Prezydenta Miasta Jeleniej Góry z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie powołania Miejskiej Komisji Urbanistyczno–Architektonicznej w Jeleniej Górze oraz Regulaminu działania Miejskiej Komisji Urbanistyczno–Architektonicznej w Jeleniej Górze stanowiącego załącznik do wyżej wymienionego zarządzenia; Zarządzenie Nr 260/IV/2004 Prezydenta Miasta Konina z dnia 25 listopada 2004 r. w sprawie powołania Miejskiej Komisji Urbanistyczno–Architektonicznej; Zarządzenie Nr 11/12/2018 Prezydenta Miasta Lublin z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie powołania Miejskiej Komisji Urbanistyczno–Architektonicznej w Lublinie i ustalenia jej regulaminu; Zarządzenie Nr 71/2007 Prezydenta Miasta Łomży z dnia 11 kwietnia 2007 r. w sprawie powołania Miejskiej Komisji Urbanistyczno–Architektonicznej. Obecnie Komisja funkcjonuje na mocy Zarządzenia Prezydenta Miasta Łomży Nr 244/17 z dnia 4.07.2017 r. w sprawie powołania Miejskiej

W celu przybliżenia procedur dotyczących prac komisji zaprezentowano podstawowe informacje zawarte w Regulaminie Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej w Poznaniu, której posiedzenia są zwoływane przez jej przewodniczącego, zależnie od potrzeb. Na obrady komisji są zapraszani przedstawiciele Wydziału Urbanistyki i Architektury. Ponadto mogą być zapraszani przedstawiciele innych wydziałów Urzędu Miasta Poznania, jednostek samorządu terytorialnego oraz innych organów i instytucji, odpowiednio do przedmiotu posiedzenia.

W posiedzeniach komisji biorą udział autorzy i koreferenci opracowań rozpatrywanych na tych posiedzeniach. Tematykę i terminy posiedzeń oraz listę osób zaproszonych do uczestnictwa w posiedzeniu komisji ustala przewodniczący, a w razie jego nieobecności wiceprzewodniczący.

Ekspertyzy, koreferaty lub opinie niezbędne do prac komisji mogą być powierzone do wykonania zarówno członkowi komisji, jak i osobie niebędącej członkiem komisji. Członkowie komisji zatrudnieni w Urzędzie Miasta i miejskich jednostkach organizacyjnych nie mogą otrzymywać odrębnego wynagrodzenia za sporządzenie opinii, ekspertyz i koreferatów.

Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej; Zarządzenie Nr OR.II-0155-605/2003 Prezydenta Miasta Opola z dnia 3 listopada 2003 r. w sprawie powołania Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej oraz nadania regulaminu organizacyjnego. Obecnie Komisja działa na mocy Zarządzenia Nr OR-I.0050.383.2013 Prezydenta Miasta Opola z dnia 11 lipca 2013 r. w sprawie powołania Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej oraz nadania regulaminu organizacyjnego; Zarządzenie Nr 114 Prezydenta Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 9 marca 2004 r. w sprawie powołania Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej i ustalenia jej organizacji i trybu działania. Aktualnie Komisja działa na podstawie Zarządzenia Nr 150 Prezydenta Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 10 kwietnia 2015 r. w sprawie powołania Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej i ustalenia jej organizacji i trybu działania; Zarządzenie Nr 3028/2017 Prezydenta Miasta Płocka z dnia 21 lutego 2017 r. w sprawie powołania Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej oraz ustalenia jej regulaminu; Zarządzenie Nr 56/2015/P Prezydenta Miasta Poznania z dnia 2 lutego 2015 r. w sprawie Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej. Obecnie Komisja funkcjonuje na mocy Zarządzenia Prezydenta Miasta Poznania z dnia 4 lutego 2019 r. w sprawie Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej; Zarządzenie Nr VII/1359/2017 Prezydenta Miasta Rzeszowa z dnia 23 października 2017 r. w sprawie powołania, organizacji i trybu działania Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej przy Prezydencji Miasta Rzeszowa; Zarządzenie Nr 65/2007 Starosty Słupецkiego z dnia 30 listopada 2013 r. w sprawie powołania Powiatowej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej oraz ustalenia jej regulaminu; Zarządzenie Nr 53/2014 Prezydenta Miasta Tarnobrzega z dnia 21 lutego 2014 r. w sprawie powołania Gminnej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej w Tarnobrzegu; Zarządzenie Nr 316/2007 Prezydenta Miasta Tarnowa z dnia 6 września 2007 r. w sprawie powołania Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej w Tarnowie jako organu doradczego Prezydenta Miasta Tarnowa w sprawach zagospodarowania przestrzennego. W procesie realizacji analizy instytucjonalnej nie znaleziono materiałów dotyczących podstaw prawnych i kierunków działania Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej w Gliwicach.

Przewidziane do rozpatrzenia przez komisję opracowanie, wraz z ekspertyzami, koreferatami lub opiniami, powinno być udostępnione do wglądu członkom komisji co najmniej na trzy dni przed terminem posiedzenia.

Komisja przyjmuje stanowisko w sprawach należących do zakresu jej działania zwykłą większością głosów członków komisji obecnych na posiedzeniu, w głosowaniu jawnym. W przypadku równowagi głosów o stanowisku rozstrzyga głos przewodniczącego, a w razie jego nieobecności głos wiceprzewodniczącego.

Przewodniczący zatwierdza protokół z posiedzenia komisji oraz sporządza opinię na podstawie ustaleń wynikających z przeprowadzonych dyskusji. Dyrektor Miejskiej Pracowni Urbanistycznej informuje komisję o sposobie wykorzystania jej opinii.

9. Rady ds. osób niepełnosprawnych

Rady ds. osób niepełnosprawnych funkcjonują na podstawie Ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych²². Z art. 44b wyżej wymienionej regulacji prawnej wynika, że przy starostach tworzy się powiatowe społeczne rady do spraw osób niepełnosprawnych, zwane dalej „powiatowymi radami”, będące organami opiniodawczo-doradczymi.

Do zakresu działania powiatowych rad należy:

1. Inspirowanie przedsięwzięć zmierzających do integracji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych oraz realizacji praw osób niepełnosprawnych.
2. Opiniowanie projektów powiatowych programów działań na rzecz osób niepełnosprawnych.
3. Ocena realizacji programów.
4. Opiniowanie projektów uchwał i programów przyjmowanych przez radę powiatu pod kątem ich skutków dla osób niepełnosprawnych.

Powiatowe rady składają się z pięciu osób, powoływanych spośród przedstawicieli organizacji pozarządowych działających na terenie danego powiatu oraz przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego (powiatów i gmin). Członków rad powołuje i odwołuje starosta, spośród kandydatów zgłoszonych przez wyżej wymienione organizacje i organy. Kadencja rad trwa cztery lata.

Pracodawca jest obowiązany zwolnić pracownika od pracy w celu wzięcia udziału w posiedzeniach rady. Za czas zwolnienia pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia ustalonego według zasad obowiązujących przy obliczaniu wynagrodzenia za urlop wypoczynkowy.

²² Dz.U. 1997, Nr 123, poz. 776 z późn. zm.

Rada może:

1. Powoływać ekspertów.
2. Zapraszać do uczestnictwa w jej posiedzeniach przedstawiciele organów administracji publicznej i organizacji pozarządowych niereprezentowanych w radzie, a także przedstawiciele wojewódzkich oraz powiatowych rad.
3. Zlecać przeprowadzanie badań i opracowywanie ekspertyz związanych z realizacją jej zadań.

Szczegółowe kwestie dotyczące funkcjonowania społecznych rad ds. osób niepełnosprawnych zostały ujęte w zarządzeniach prezydentów, którzy w kontekście zapisów ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych występowali jako starostowie miast na prawach powiatu²³.

²³ Zarządzenie Nr 7012/17/VII/P Prezydenta Miasta Gdyni z dnia 21 listopada 2017 r. w sprawie powołania Powiatowej Społecznej Rady do Spraw Osób Niepełnosprawnych w Gdyni; Zarządzenie Prezydenta Miasta Gliwice nr PM-2017/15 z dniem 16.12.2015 r. w sprawie powołania Powiatowej Społecznej Rady do Spraw Osób Niepełnosprawnych w Gliwicach; Zarządzenie Nr 332/I/2018 Prezydenta Miasta Gorzowa Wielkopolskiego z dnia 23 sierpnia 2018 r. w sprawie powołania Powiatowej Społecznej Rady do Spraw Osób Niepełnosprawnych; Zarządzenie Prezydenta Miasta Jaworzna Nr WZ.0050.185.2015 z dnia 3 czerwca 2015 r. w sprawie Powiatowej Społecznej Rady ds. Osób Niepełnosprawnych; Zarządzenie NR 0050.319.2019.VIII Prezydenta Miasta Jeleniej Góry z dnia 4 października 2019 r. w sprawie powołania Powiatowej Społecznej Rady Do Spraw Osób Niepełnosprawnych; Zarządzenie Prezydenta Miasta Konina Nr 101/2019 z dnia 25 lipca 2019 r. w sprawie powołania składu osobowego Powiatowej Społecznej Rady do Spraw Osób Niepełnosprawnych; Zarządzenie nr 108/7/2019 Prezydenta Miasta Lublin z dnia 24 lipca 2019 r. w sprawie powołania członków Społecznej Rady do Spraw Osób Niepełnosprawnych przy Prezydencie Miasta Lublin na lata 2019–2023; Zarządzenie nr 5/2019 Prezydenta Miasta Łomży z dnia 16 stycznia 2019 r. w sprawie powołania Łomżyńskiej Społecznej Rady ds. Osób z Niepełnosprawnościami; Zarządzenie Nr OR-I.0050.149.2019 Prezydenta Miasta Opola z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie powołania Powiatowej Społecznej Rady do Spraw Osób Niepełnosprawnych w mieście Opolu; Zarządzenie Nr 386 Prezydenta Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 3 października 2016 r., które weszło w życie z dniem 31 października 2016 r. w sprawie Powiatowej Społecznej Rady ds. Osób Niepełnosprawnych; Zarządzenie Prezydenta Miasta nr 866/03 z dnia 4 listopada 2003 r. w sprawie Miejskiej Społecznej Rady ds. Osób Niepełnosprawnych w Płocku; Zarządzeniem Prezydenta Miasta Poznania z dnia 4 listopada 2015 r. w sprawie powołania Miejskiej Społecznej Rady ds. Osób Niepełnosprawnych; Zarządzenie Nr VII/57/2015 Prezydenta Miasta Rzeszowa z dnia 13 stycznia 2015 r. w sprawie powołania Powiatowej Społecznej Rady ds. Osób Niepełnosprawnych; Zarządzenie Nr 785/ZISS/2015 Prezydenta Miasta Słupska z dnia 9 listopada 2015 r. w sprawie powołania Miejskiej Społecznej Rady do Spraw Osób Niepełnosprawnych; Zarządzenie nr 242/2015 Prezydenta Miasta Tarnobrzega z dnia 10 lipca 2015 r. w sprawie powołania Miejskiej Społecznej Rady ds. Osób Niepełnosprawnych; Zarządzenie Nr 392/2015 Prezydenta Miasta Tarnowa z dnia 30 września 2015 r. w sprawie powołania członków Powiatowej Społecznej Rady ds. Osób Niepełnosprawnych przy Prezydencie Miasta Tarnowa.

10. Podsumowanie

Implementowane w Polsce na przestrzeni ostatnich trzech dekad działania decentralizacyjne pozytywnie wpłynęły na kształt modelu ustrojowego państwa, doprowadzając do zwiększenia udziału zorganizowanych korporacyjnie grup obywateli w procesie decyzyjnym. Jak już podkreślono, tak długi okres rozwoju samorządności w naszym kraju skłania do podsumowań, ale także stawiania pytań dotyczących przyszłości systemu władzy lokalnej. W debacie publicznej wskazuje się m.in. na różne zagrożenia wynikające albo z naturalnej skłonności coraz bardziej rozbudowanych struktur administracyjnych samorządu do biurokratyzacji, albo z dążeń centralistycznych i etatystycznych państwa. Niekorzystny rozwój zdarzeń w obu przypadkach może skutkować zanikiem wspólnotowego charakteru samorządu terytorialnego w Polsce. Jak się wydaje, odpowiedzią na tak sformułowane zagrożenia może być odwołanie się do koncepcji zakładających zwiększenie udziału obywateli w funkcjonowaniu władzy lokalnej. W takim ujęciu rolę władz samorządowych, w tym także miejskich, jest w mniejszym stopniu kreowanie polityki lokalnej, a o wiele bardziej moderowanie polityk publicznych. Tego typu modyfikacje w naturalny sposób służą rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego, a więc przyczyniają się do zwiększenia partycypacji w rozwiązywaniu problemów na poziomie lokalnym. Należy pamiętać, że zaspokajanie potrzeb i oczekiwań wspólnot lokalnych jest zasadniczym celem samorządu terytorialnego, który opierając się na zasadzie subsydiarności, powinien stwarzać możliwości aktywnego uczestnictwa obywateli w sprawowaniu władzy publicznej.

Jak zauważa Magdalena Kalisiak-Mędelska, przyszłość należy do wspólnot, które potrafią efektywnie wykorzystać mechanizm zbiorowego podejmowania decyzji w drodze konsultacji, negocjacji, kompromisu czy też konsensusu. Silny i dobrze rozwinięty samorząd terytorialny powinien zatem stać się polem współpracy wszystkich partnerów życia publicznego (2015, s. 8). Niezwykle istotne jest więc ciągłe poszukiwanie form i narzędzi partycypacji społecznej w polskim samorządzie terytorialnym. Pamiętając o takich instrumentach demokracji lokalnej, jak: konsultacje społeczne, referenda przedmiotowe, inicjatywy uchwałodawcze czy budżety obywatelskie, nie możemy marginalizować innych form zaangażowania obywateli w proces decyzyjny.

Partycypacja społeczna powinna prowadzić do zwiększenia skuteczności władz lokalnych dzięki lepszemu rozpoznaniu potrzeb danej społeczności (Pietraszko-Furmanek 2012, s. 67). Bez wątplenia w taką wizję rozwoju samorządu wpisują się społeczne rady i komisje, których potencjał nie jest, jak się wydaje, w wystarczającym stopniu wykorzystywany na poziomie lokalnego procesu decyzyjnego. Tymczasem istnienie rad i komisji zostało uregulowane w ustawach niezależnie od tego, czy ich powołanie ma charakter obligatoryjny, czy ustawa wskazuje tylko na taką możliwość, przy czym mogą

to być podmioty niejednorodne pod względem członkostwa, a zatem w ich skład mogą wchodzić osoby reprezentujące społeczność lokalną, niepełniące ról w organach samorządowych, jak też osoby wchodzące w skład tych organów. Członkowie rad i komisji wywodzący się spoza struktur samorządowych reprezentują organizacje pozarządowe, związki zawodowe, organizacje przedsiębiorców, a także samorząd gospodarczy i zawodowy. Oczekiwania w stosunku do nich są zróżnicowane i wynikają z charakteru danej rady czy komisji. Niezbędne są oczywiście określone kompetencje społeczne, a przede wszystkim chęć działania na rzecz dobra publicznego. Warto jednak zauważyć, że w przypadku niektórych tego typu gremiów, na przykład komisji urbanistyczno-architektonicznej czy komisji bezpieczeństwa i porządku wymagane jest szczególnie doświadczenie zawodowe i często ekskluzywna wiedza profesjonalna.

Podsumowując, należy podkreślić, że od strony formalnoprawnej rady i komisje mają zapewnione pole działania. Scharakteryzowane w tej części pracy ustawy i akty prawa miejscowego umożliwiają ich powoływanie i zgodne z oczekiwaniami funkcjonowanie. Efektywność działań rad i komisji jest jednak uzależniona od zaangażowania osób wchodzących w ich skład, a przede wszystkim od chęci wykorzystania ich potencjału przez władze samorządowe, które nie zawsze zdają sobie sprawę, że dialog z otoczeniem społecznym sprzyja rozwojowi lokalnemu.

Metodologia badań

Agnieszka Pawłowska

1. Cel i założenia badań

Obserwując duże zainteresowanie społeczności lokalnych różnymi formami uczestnictwa w decydowaniu publicznym (budżet obywatelski, panele obywatelskie), zwróciliśmy uwagę na ich niejednolite ugruntowanie i częstokroć (z wyjątkiem budżetu obywatelskiego, który został „wsparty” przymusem ustawowym¹) eksperymentalny, a zarazem incydentalny charakter. Z kolei analizując wyniki badań nad partycypacyjnymi i deliberacyjnymi formami aktywności społecznej (patrz rozdz. I), odnotowaliśmy powtarzający się dezyderat instytucjonalizacji tych atrakcyjnych, lecz sporadycznych form angażowania mieszkańców w decydowanie lokalne (Fagotto i Fung 2009; Nabatchi i Amsler 2014). Nasze zainteresowanie przyciągnęła też wzmożona uwaga wybranych grup mieszkańców zinstytucjonalizowanymi formami quasi-reprezentacji w postaci rad młodzieżowych i rad seniorów, jak też innymi rodzajami ciał kolegialnych nieprzewidzianych ustawą (rady/fora kobiet; rady przedsiębiorców i in.).

Powszechność występowania społecznych rad i komisji w jednostkach samorządu terytorialnego nie idzie w parze z zainteresowaniem nimi w literaturze naukowej. Badania nad kolegialnymi podmiotami realizującymi funkcje opiniodawczo-doradcze wobec organów samorządowych są nieliczne zarówno w literaturze obcojęzycznej (patrz rozdz. III), jak i w rodzimej. W tej ostatniej najczęściej znajdziemy opis uwarunkowań prawno-instytucjonalnych (Andruszkiewicz 2017; Brol 2013; Gronkiewicz, Ziółkowska 2014; Maciaszek 2016), rzadziej zdarzają się publikacje oparte na badaniach empirycznych (Sroka 2008; Sroka i in. 2004), te zaś dotyczą jednego rodzaju rady społecznej. Stąd nasze zainteresowanie tym zagadnieniem nie tylko jest związane z tzw. luką poznawczą, ale również z praktyczną potrzebą instytucjonalizacji rozmaitych form uczestnictwa mieszkańców w lokalnym procesie decyzyjnym.

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

Spoleczne rady i komisje – oprócz wypraktykowanych, aczkolwiek incydentalnie występujących form referendum i konsultacji – stanowią ugruntowaną prawnie i jak się zdaje również faktycznie formę oddziaływania grup mieszkańców i organizacji społecznych na decyzje podejmowane przez organy samorządowe. Natomiast wiedza o nich i o ich roli w społecznościach lokalnych jest niewielka, dlatego zdecydowaliśmy się podjąć badania zmierzające przede wszystkim do ich opisu, w szczególności tego:

1. Jak powstały, jak są rekrutowani ich członkowie, kim są osoby zasiadające w społecznych radach/komisjach, jaki jest ich indywidualny wkład w funkcjonowanie tych gremiów.
2. Jaka jest organizacja rad/komisji, procedury i atmosfera podczas spotkań.
3. Co jest najczęściej przedmiotem prac rad/komisji, jaki jest sposób formułowania wniosków z dyskusji, jakie są relacje między badanymi ciałami a powiązаныmi grupami społecznymi.
4. Jak członkowie rad/komisji postrzegają relacje między radą/komisją a władzami lokalnymi, jak oceniają rolę społecznych ciał kolegialnych w podejmowaniu lokalnych decyzji oraz jak oceniają korzyści z funkcjonowania gremium, do którego należą dla całej społeczności lokalnej.

W związku z brakiem porównywalnych badań empirycznych, a zarazem ugruntowanych twierdzeń o związkach przyczynowo-skutkowych między społecznymi radami i komisjami a organami władz publicznych oraz społecznością lokalną, przed przystąpieniem do badań nie sformułowaliśmy szczegółowych hipotez (hipotezy pojawiły się podczas bliższego poznawania przedmiotu badań), lecz poczyniliśmy trzy proste założenia, że społeczne rady i komisje dysponują:

1. Potencjałem reprezentacyjnym, uzupełniając radę miasta w kwestii reprezentowania i artykułowania interesów mieszkańców.
2. Potencjałem deliberacyjnym, stanowiąc forum dialogu między instytucjami publicznymi, organizacjami społecznymi i grupami mieszkańców oraz generowania najlepszych rozwiązań problemów lokalnych.
3. Potencjałem wpływu na decyzje lokalne, modyfikując stanowisko organów samorządowych wyrażające się w ich decyzjach oraz kontrolując władze samorządowe w zakresie podejmowanych decyzji.

W kolejnych częściach monografii przedstawimy zagadnienia reprezentacji i artykulacji interesów lokalnych przez społeczne rady i komisje, przebiegu deliberacji w tych ciałach oraz zakresu wpływu, jaki wywierają na decyzje podejmowane przez organy samorządowe. Opierać się będziemy na wynikach badań ilościowych, które zostały przeprowadzone w pierwszej kolejności, oraz wynikach badań jakościowych, które pozwoliły nam pogłębić wiedzę uzyskaną podczas badań ilościowych i poznać „klimat” w/i wokół społecznych rad i komisji.

2. Zakres przedmiotowy i terytorialny badań

Blizsza analiza aktów normatywnych i losowo wybranych jednostek samorządu terytorialnego wykazała znaczną różnorodność interesujących nas kolegialnych podmiotów o quasi-reprezentacyjnym², ale również o eksperckim charakterze. Aczkolwiek wszystkie one zasługują na uwagę, nie mogliśmy ich wszystkich poddać badaniu. W pierwszej kolejności zdecydowaliśmy o włączeniu do projektu tych rad i komisji, które zostały uwzględnione w ogólnie obowiązujących aktach normatywnych, przy czym nieistotny był zakres regulacji – wąski (jak w przypadku rad młodzieżowych i rad seniorów) czy szeroki (jak w przypadku rad ds. osób niepełnosprawnych uregulowanych zarówno ustawą, jak i rozporządzeniem właściwego ministra). Zdecydowaliśmy się wziąć pod uwagę rady i komisje niezależnie od poziomu ich „uspołecznienia” mierzonych zakresem udziału wśród ich członków osób reprezentujących społeczność lokalną. Stąd badaniu poddano ciała, których członkowie nie pełnią ról w organach samorządowych, ale też takie, w których skład wchodzi „reprezentanci” tych organów.

Do badania włączyliśmy zarówno rady i komisje powoływane z racji obowiązku ustawowego, jak i te, których tworzenie ma charakter fakultatywny. Na początku badań zidentyfikowaliśmy: rady działalności pożytku publicznego, rady młodzieżowe, rady seniorów, rady oświatowe, powiatowe rady rynku pracy, rady sportu, rady ds. osób niepełnosprawnych, rady społeczne szpitali miejskich, komisje bezpieczeństwa i porządku, komisje urbanistyczno-architektoniczne, komisje rozwiązywania problemów alkoholowych. W pierwszej kolejności z badania zdecydowaliśmy się wyłączyć komisje rozwiązywania problemów alkoholowych, uznając, że ich działalność, adresowana do konkretnych osób fizycznych i prawnych, dominuje nad pozostałymi zadaniami określonymi w ustawie, przez co utrudnia zbadanie ich aktywności opiniodawczo-doradczej pełnionej względem organów samorządowych. Wstępna analiza dostępnych informacji na temat obecności wymienionych powyżej ciał kolegialnych doprowadziła do eliminacji z badania należących do rzadkości rad oświatowych oraz – jak się zdaje nieobecnych, a w każdym razie „nieosiągalnych” – rad społecznych szpitali miejskich. Ostatecznie więc badaniami objęto osiem rad i komisji działających na poziomie lokalnym.

Po wskazaniu przedmiotu badań należało określić ich zakres terytorialny, tj. te jednostki samorządowe, w których badane będą społeczne

² Quasi-reprezentacyjnym – gdyż reprezentacją społeczności lokalnej jest rada wyłaniana przez mieszkańców w demokratycznych wyborach, chociaż warto zaznaczyć, że ustawy konstytuujące samorząd lokalny w Polsce nie stosują wobec rad gmin, miast czy powiatów określenia wskazującego ich reprezentacyjny charakter. Organem reprezentującym jednostkę samorządu terytorialnego, a zatem również jej mieszkańców, jest jednoosobowy organ wykonawczy (wójt, burmistrz lub prezydent miasta) i przewodniczący organu wykonawczego powiatu (starosta).

rady i komisje. Ponieważ powiatowe rady rynku pracy i komisje bezpieczeństwa i porządku są powoływane w powiatach, pozostałe zaś rady i komisje w gminach, zdecydowaliśmy, że badania przeprowadzimy w miastach na prawach powiatu, co dodatkowo było motywowane: a) dużą liczbą mieszkańców, co pozwalało oczekiwać proporcjonalnie większej liczby organizacji społecznych potencjalnie zainteresowanych udziałem w procesie decyzyjnym oraz większego zakresu i różnorodności problemów wymagających reakcji władz lokalnych w formie decyzji; b) potencjałem gospodarczym tych jednostek samorządowych przekładającym się na ich dochody, co dawało materialne podstawy do szerokiego zakreślenia udziału podmiotów niepublicznych w procesie decyzyjnym; c) szerszym dostępem do zasobów eksperckich z racji obecności w tych miastach szkół wyższych.

W dalszej kolejności należało dokonać wyboru spośród 66 miast na prawach powiatu tych, w których badania zostaną przeprowadzone. Na początku zdecydowaliśmy się wykluczyć z badania m.st. Warszawę z racji jej odmiennej od pozostałych miast organizacji terytorialnej, jak też nieporównywalnie większego potencjału ludnościowego i gospodarczego³, co mogłoby wpłynąć na zniekształcenie wyników badań. Pod uwagę wzięliśmy 65 miast na prawach powiatu i zdecydowaliśmy przeprowadzić w nich badania ilościowe, zaś do badań jakościowych wybrać 16 miast, tj. $\frac{1}{4}$ badanych jednostek. Zanim zostanie przedstawiona metoda doboru tej próby, kilka wstępnych informacji o badaniach ilościowych przeprowadzonych w pierwszej kolejności.

W celu przeprowadzenia badań ilościowych skonstruowany został kwestionariusz ankiety kierowany do członków społecznych rad i komisji, składający się z 21 pytań problemowych oraz siedmiu pytań metryczkowych (Załącznik I). Cztery pytania zawarte w kwestionariuszu pozwalały na wybór więcej niż jednej odpowiedzi, jedno pytanie miało charakter otwarty. Badanie zostało zrealizowane za pomocą trzech równoległych technik badawczych: CAWI, CATI, PAPI.

Trudnym zadaniem okazało się ustalenie, które rady i komisje działają w poszczególnych miastach. Informacje zawarte na stronach domowych urzędów miast, a także na ich stronach BIP były często nieaktualne. Część rad i komisji pozostawała nieaktywna od co najmniej roku. Niektóre podmioty były w trakcie trwania badania dopiero powoływane, a w niektórych przeprowadzano całkowitą zmianę składu osobowego, co utrudniało lub uniemożliwiało realizację badania. Część rad i komisji pomimo wielokrotnych próśb nie odpowiedziała na zaproszenie do udziału w badaniu. Ostatecznie,

³ Przykładowo, rady młodzieżowe są powoływane w każdej dzielnicy Warszawy, zaś Młodzieżowa Rada m.st. Warszawy składa się z przedstawicieli młodzieżowych rad dzielnic (Uchwała NR LII/1274/2017 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 6 lipca 2017 r. zmieniająca uchwałę w sprawie powołania Młodzieżowej Rady Miasta Stołecznego Warszawy).

nie udało się ustalić dokładnej liczby społecznych rad i komisji działających w badanych miastach, jak też liczby ich członków.

W rezultacie badań ankietowych, przeprowadzonych między kwietniem a październikiem 2018 r., udało się zgromadzić 1402 wypełnione kwestionariusze, od członków łącznie 292 rad i komisji, z wszystkich objętych badaniem miast (patrz Załącznik II). Wyniki badań ilościowych zostały poddane analizie z wykorzystaniem aplikacji SPSS. W związku z opisanymi trudnościami, ogólny poziom zwrotu ankiet jest możliwy do ustalenia tylko w przybliżeniu, aczkolwiek w odniesieniu do rad i komisji, które są powoływane obligatoryjnie, mamy większą pewność, co do wielkości udziału ich członków w badaniu. Ustawy wymagają powołania w gminach: rady ds. osób niepełnosprawnych oraz komisji urbanistyczno-architektonicznej, zaś w powiatach: powiatowej rady rynku pracy oraz komisji bezpieczeństwa i porządku. Dodatkowo, w świetle ustawy rada ds. osób niepełnosprawnych liczy pięć osób, zaś komisja bezpieczeństwa i porządku składa się z co najmniej ośmiu członków reprezentujących wymienione w ustawie instytucje. Przepisy ustawowe wskazują na podmioty reprezentowane w komisji urbanistyczno-architektonicznej i powiatowej radzie rynku pracy, nie pozwalając jednak nawet w przybliżeniu określić liczby ich członków, dlatego zdecydowaliśmy się na sprawdzenie, czy w miastach biorących udział w badaniu wymienione obligatoryjne rady i komisje faktycznie istnieją i jaka jest liczba ich członków. W rezultacie otrzymaliśmy wyniki zamieszczone w tabeli 4.1. Jak się okazało, nie wszystkie badane jednostki samorządowe dopełniły ustawowego obowiązku powołania rad/komisji (tab. 4.1, kol. 1). Tylko w odniesieniu do powiatowych rad rynku pracy taki obowiązek został dopełniony, wskazać jednak należy, że w licznych przypadkach rady te są usytuowane w strukturze powiatowych urzędów pracy podlegających sąsiadującemu z badanym miastem starostwu powiatu ziemskiego, obsługujących obie jednostki samorządowe. Zdarza się też, aczkolwiek nie tak często, że miasto i sąsiadujący powiat ziemski powołują wspólną komisję bezpieczeństwa i porządku (np. Gliwice i powiat gliwicki).

Ostatecznie, w trakcie badań ilościowych udało się nam zidentyfikować 450 społecznych rad i komisji, liczących 5522 członków. W przypadku rad działalności pożytku publicznego, rad młodzieżowych, rad seniorów i rad sportu dane dotyczące ich liczby i liczby ich członków są przybliżone, gdyż nie udało nam się ustalić, czy w niektórych miastach faktycznie te rady istnieją, ewentualnie jeżeli istnieją, ilu liczą członków. Do częstych należały też sytuacje, że rada była, ale już nie działa, albo jest właśnie w trakcie powoływania, albo właśnie zmienia się jej skład.

Wśród respondentów największy odsetek stanowią członkowie rad młodzieżowych (tab. 4.1, kol. 6). Ta liczna reprezentacja młodzieży jest związana z trzema zasadniczymi czynnikami: 1) rady młodzieżowe, chociaż fakultatywne, są częstym zjawiskiem wśród badanych miast – niektóre z nich powstały już

Tabela 4.1. Liczba rad i komisji (stan IV–X 2018)

	Liczba rad	Liczba rad biorących udział w badaniu	Liczba członków rad	Liczba członków biorących udział w badaniu	Poziom zwrotu ankiet (w %)	Odszetek członków rady/komisji wśród wszystkich respondentów (w %)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Rady działalności pożytku publicznego	49 ^{a)}	41	674 ^{a)}	198	29,4 ^{a)}	14,1
Rady młodzieżowe	48 ^{a)}	41	1197 ^{a)}	387	32,3 ^{a)}	27,7
Rady seniorów	59 ^{a)}	38	842 ^{a)}	271	32,2 ^{a)}	19,3
Rady ds. osób niepełnosprawnych	61	41	307	97	31,6	6,9
Rady sportu	42 ^{a)}	29	551 ^{a)}	106	19,2 ^{a)}	7,6
Powiatowe rady rynku pracy	64 ^{b)}	32	738	124	25,4	8,8
Komisje bezpieczeństwa i porządku	63	37	683	126	18,4	9,0
Komisje urbanistyczno-architektoniczne	64	33	530	93	17,5	6,6
Ogółem	450 ^{a)}	292	5522 ^{a)}	1402	25,4 ^{a)}	100

^{a)} W przybliżeniu.

^{b)} Dla Gdyni i Sopotu powołano wspólną radę.

Źródło: opracowanie własne.

w latach dziewięćdziesiątych z inicjatywy samej młodzieży i przy wsparciu organów samorządowych, jednak ich najdynamiczniejszy przyrost nastąpił w obecnej dekadzie (Wasilewski i in. 2018); 2) w skład rad młodzieżowych wchodzi często ponad 25 członków, są więc niekiedy kilkakrotnie liczniejsze niż pozostałe badane podmioty; 3) ustalenie kontaktu z członkami rad młodzieżowych, a później kontakt z nimi samymi był łatwiejszy niż w przypadku członków innych rad/komisji. Kontakt ten odbywał się najczęściej za pomocą stron FB; młodzież też chętniej wypełniała kwestionariusz w formie elektronicznej.

Nieco mniejszy udział wśród badanych stanowią członkowie rad seniorów, podobnie jak członkowie rad młodzieżowych – dość responsywni i cieszący się z faktu, że ktoś zainteresował się ich działalnością. Jeszcze mniejszy udział w badaniu, choć również znaczny, mają członkowie rad działalności pożytku publicznego (RDPP). Na tak wysoki udział członków RDPP w badaniu wpływ miała łatwość dotarcia do nich. Niski udział w badaniu członków rad ds. osób niepełnosprawnych wynika z faktu ustawowego określenia

Tabela 4.2. Wybór próby badawczej

Grupa	Grupa I	Grupa II	Grupa III
Liczba mieszkańców miast	powyżej 250 000	101 000–250 000	poniżej 100 000
Liczba miast w grupie	10	28	27
Udział w całej populacji (w %)	15	43	42
Liczba miast wybranych do badania	2	7	7
Miasta w grupie	Kraków, Łódź, Wrocław, Poznań, Gdańsk, Szczecin, Bydgoszcz, Lublin, Katowice, Białystok	Gdynia, Częstochowa, Radom, Sosnowiec, Toruń, Kielce, Rzeszów, Gliwice, Zabrze, Olsztyn, Bielsko-Biała, Bytom, Ruda Śląska, Rybnik, Zielona Góra, Tychy, Gorzów Wielkopolski, Dąbrowa Górnicza, Płock, Elbląg, Opole, Wałbrzych, Włocławek, Tarnów, Chorzów, Koszalin, Kalisz, Legnica	Grudziądz, Jaworzno, Słupsk, Jastrzębie-Zdrój, Nowy Sącz, Jelenia Góra, Siedlce, Konin, Piotrków Trybunalski, Mysłowice, Suwałki, Siemianowice Śląskie, Zamość, Leszno, Chełm, Łomża, Przemyśl, Żory, Biała Podlaska, Piekary Śląskie, Ostrołęka, Świętochłowice, Skierniewice, Tarnobrzeg, Krosno, Świnoujście, Sopot

Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS, Bank Danych Lokalnych, 2018.

ich liczby (pięć osób), zaś w przypadku respondentów będących członkami komisji urbanistyczno-architektonicznych, decydującym motywem był brak czasu i zainteresowania badaniami.

Największa liczba uczestników badania to członkowie rad i komisji działających w miastach liczących od 101 tys. do 250 tys. mieszkańców; w miastach liczących do 100 tys. mieszkańców zamieszkuje 37,3% ankietowanych, zaś najmniej liczna grupa (16,3%) to przedstawiciele rad i komisji powołanych w miastach liczących powyżej 250 tys. mieszkańców.

Ten podział na trzy grupy miast został przyjęty nie tylko w celu przeprowadzenia analizy danych ilościowych – był on głównie narzędziem doboru próby w celu przeprowadzenia badań jakościowych. Spośród 65 miast podanych badaniom ilościowym zdecydowaliśmy się wybrać $\frac{1}{4}$, tj. 16 miast, w celu przeprowadzenia wywiadów półstrukturyzowanych. W wyborze miast kierowaliśmy się następującymi kryteriami:

1. Wielkość miasta (tab. 4.2).
2. Usytuowanie w NUTSI (makroregiony – tab. 4.3).

Tabela 4.3. Wybór próby badawczej – usytuowanie miast w NUTS1 i NUTS2

NUTS 1	NUTS 2	Miasto wybrane do badania
MAKROREGION POŁUDNIOWY	Małopolskie	Tarnów
	Śląskie	Gliwice Jaworzno
MAKROREGION PÓŁNOCNO-ZACHODNI	Wielkopolskie	Poznań Konin
	Zachodniopomorskie	–
	Lubuskie	Gorzów Wlkp.
MAKROREGION POŁUDNIOWO-ZACHODNI	Dolnośląskie	Jelenia Góra
	Opolskie	Opole
MAKROREGION PÓŁNOCNY	Kujawsko-pomorskie	–
	Warmińsko-mazurskie	–
	Pomorskie	Gdynia Słupsk
MAKROREGION CENTRALNY	Łódzkie	Piotrków Tryb.
	Świętokrzyskie	–
MAKROREGION WSCHODNI	Lubelskie	Lublin
	Podkarpackie	Rzeszów Tarnobrzeg
	Podlaskie	Łomża
MAKROREGION WOJEWÓDZTWO MAZOWIECKIE	Warszawski stołeczny	–
	Mazowiecki regionalny	Płock

Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS, Klasyfikacja NUTS w Polsce, <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/klasyfikacja-nuts/klasyfikacja-nuts-w-polsce/> (dostęp: 19.10.2019).

3. Usytuowanie w NUTS2 (województwa – tab. 4.3).

4. Założono, że badania zostaną przeprowadzone w miastach, gdzie umiejscowione są jednostki akademickie realizujące projekt, tj. w Rzeszowie, Lublinie i Poznaniu.

Decyzja o przeprowadzeniu badań w miastach, gdzie są umiejscowione współpracujące przy projekcie ośrodki akademickie, zdeterminowała wybór wszystkich miast znajdujących się w grupie miast największych oraz jednego miasta znajdującego się w grupie miast średnich. Nierównomierne usytuowanie miast na prawach powiatu na mapie Polski (blisko 30% jest umiejscowionych w województwie śląskim i tylko ok. 18% w Polsce wschodniej) uniemożliwiło wybór miast tak, by spełniały kryterium wielkości, a zarazem

były umiejscowione we wszystkich województwach. Natomiast w każdym makroregionie zostało wyłonione do badania co najmniej jedno miasto.

Przyjmując tę metodę doboru próby badawczej, nie było naszym celem wybranie jednostek samorządowych najbardziej reprezentatywnych dla danego makroregionu czy województwa. Raczej chodziło o wybór miast z różnych części kraju, tak aby badania miały charakter ogólnopolski. Nie zamierzaliśmy też badać zależności między kondycją społecznych rad i komisji a rozwojem kapitału społecznego w danej miejscowości, aczkolwiek nie wykluczamy w przyszłości realizacji studiów przypadku, które będą wymagały badań pogłębionych w odniesieniu do wybranych miast.

Założyliśmy, że w każdym wybranym do badania mieście przeprowadzimy dziesięć wywiadów – osiem z członkami istniejących tam rad i komisji oraz po jednym z radnym i urzędnikiem. Założenie to nie zostało w pełni zrealizowane. Podobnie jak w badaniach prowadzonych w innych państwach europejskich (Font i in. 2019), napotkaliśmy na barierę braku zainteresowania i niechęci ze strony potencjalnych respondentów lub rozmówców. Już na początku badań zauważyliśmy również dość powszechny brak wiedzy o społecznych radach i komisjach wśród radnych miejskich – tylko ci, którzy byli ich członkami, mogli kompetentnie wypowiedzieć się na ich temat. Ostatecznie udało nam się zrealizować plan, jeżeli chodzi o ogólną liczbę przeprowadzonych wywiadów (158), lecz nie udało się go zrealizować w odniesieniu do liczby wywiadów w każdym badanym mieście (w niektórych miastach przeprowadzono kilka wywiadów, w innych – kilkanaście) oraz w odniesieniu do składu rozmówców.

Zarejestrowane wywiady zostały poddane transkrypcji, a następnie wprowadzone do aplikacji QDA Miner wersja 5.0.32. W następnym kroku treść wywiadów zakodowano. Zdecydowaliśmy się na kodowanie *a priori* (*concept driven coding*), tworząc kody odpowiednio do badanych przez nas cech społecznych rad i komisji, a następnie podporządkowując je kategoriom opisowym (Szklarczyk 2016). Przykładowo, w celu zidentyfikowania fragmentów wywiadów zawierających informacje dotyczące funkcji społecznych rad i komisji, zostały utworzone kody: legitymizujący, realizacja obowiązku ustawowego, charakter fasadowy, objęte jedną kategorią – funkcją symboliczną. Jednak w trakcie procesu kodowania okazało się, że utworzone *a priori* kody są niewystarczające do opisu treści wywiadów, dlatego uznaliśmy, że korzystne będzie zastosowanie również podejścia opartego na danych (*data driven coding*) i w trakcie kodowania, w sytuacji gdy treści wywiadu nie można było przypisać żadnego kodu, tworzyliśmy nowe kody, starając się jednak wprowadzać je oszczędnie. Po zakończeniu kodowania, zostały one zweryfikowane – niektóre z nich połączono, uznając, że są bliskoznaczne. Ostatecznie w książce kodowej znalazło się 67 kodów ujętych w 16 kategorii. Kodowanie zostało przeprowadzone przez dwie osoby. Znaczna liczba wywiadów nie pozwoliła na przeprowadzenie kodowania

krzyżowego (przez więcej niż jednego badacza). Nie mniej kodowanie części wywiadów zostało przeprowadzone przez jednego badacza i zweryfikowane przez drugiego badacza.

W niniejszej monografii wykorzystaliśmy tylko nieznaczną część możliwości analitycznych aplikacji QDA Miner. Prezentujemy analizę częstotliwości występowania wybranych kodów w celu: a) wskazania istotności/nieistotności danego zagadnienia dla członków społecznych rad i komisji, np. zagadnienia reprezentacji; b) skonfrontowania wniosków płynących z badań ilościowych z wnioskami sformułowanymi na podstawie wywiadów; c) zidentyfikowania tych cech i obszarów aktywności społecznych rad i komisji, których nie wzięliśmy pod uwagę w badaniach ilościowych. W jednym przypadku wykorzystaliśmy analizę współwystępowania kodów. Najszerzej jednak korzystaliśmy z możliwości wyszukiwania kodów i tekstu za pomocą aplikacji, co pozwoliło wybrać te fragmenty wywiadów, które najlepiej ilustrują opinie członków społecznych rad i komisji na temat ich roli w życiu publicznym badanych miast.

Reprezentacja i artykulacja interesów lokalnych przez społeczne rady i komisje

Agnieszka Pawłowska

1. Wprowadzenie

W ogólnie obowiązujących aktach normatywnych społecznym radom i komisjom przypisuje się role: opiniodawczą, doradczą, konsultacyjną lub inicjatywną (patrz rozdz. III). W żadnej z ustaw regulujących powoływanie i funkcjonowanie interesujących nas ciał nie przyznaje im się prawa do reprezentowania części, a tym bardziej całości, społeczności lokalnej, chociaż ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w art. 5c ust. 4 (tj. Dz.U. z 2016 r. poz. 446) określając skład rady seniorów, wskazuje na **przedstawicieli** [pogrubienie – A.P.] osób w wieku senioralnym oraz organizacji zrzeszających takie osoby. Przedstawicielstwo instytucjonalne i organizacyjne pojawia się również w przepisach określających skład rad działalności pożytku publicznego (art. 41f ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r., o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, Dz.U. Nr 96, poz. 873) oraz rad ds. osób niepełnosprawnych (art. 44c ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, Dz.U. z 2016 r. poz. 2046). Zatem w pewnej mierze akty ustawowe przypisują społecznym radom i komisjom przedstawicielski charakter, jednak słowo „reprezentacja” nie pojawia się w kontekście funkcji tych rad uregulowanych w prawie ogólnym.

Szerzej rolę społecznych rad i komisji mogą definiować akty prawa miejscowego – niektóre uchwały rad miast powołujące te ciała i nadające im statut zawierają przepisy określające ich reprezentacyjny charakter. Przykładowo, Statut Młodzieżowej Rady Miasta Gdyni wskazuje, że „rada jest reprezentacją gdyńskiej młodzieży”¹; radę młodzieżową jako reprezentację młodzieży uczącej się w szkołach gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych definiuje Statut Młodzieżowej Rady Miasta Konina²; Statut Młodzieżowej Rady

¹ § 2 pkt 1, Załącznik do Uchwały Nr XXII/531/16 Rady Miasta Gdyni z dnia 22 czerwca 2016 r.

² § 1 pkt 2, Załącznik do Uchwały Nr 662 Rady Miasta Konina z dnia 30 października 2013 r.

Miasta Jaworzna określa ją jako reprezentację młodzieży zamieszkującej w tym mieście³; zaś Statut Rady Młodzieży Rzeszowa wśród jej zadań wymienia „reprezentowanie interesów młodzieży wobec instytucji rządowych, samorządowych i pozarządowych”⁴.

Akty prawa miejscowego przypisują czasami funkcję reprezentacyjną radom seniorów, np. Statut Rady Seniorów Miasta Konina wskazuje, że Rada ta „reprezentuje interesy i potrzeby osób starszych, zamieszkałych na terenie miasta Konina”⁵; Statut Miejskiej Rady Seniorów w Poznaniu określa jej główny cel jako „służenie seniorom poprzez reprezentowanie ich interesów wobec władz Miasta”⁶; Statut Rzeszowskiej Rady Seniorów definiuje jej zadania m.in. jako reprezentowanie środowiska osób starszych oraz podmiotów działających na rzecz tych osób⁷; zaś uchwała Rady Miejskiej w Tarnowie określa jako główny cel miejscowej rady seniorów „reprezentowanie interesów seniorów wobec organów Gminy Miasta Tarnowa”⁸.

Wprawdzie, jeżeli prawo miejscowe przyznaje funkcję reprezentacyjną, to odnosi ją do rad młodzieżowych lub rad seniorów, możliwe jest przyznanie takiej funkcji także radom działalności pożytku publicznego, np. w zakresie spraw „dotyczących współpracy z samorządem terytorialnym”⁹.

Funkcja reprezentacyjna społecznych rad i komisji została w pewnym stopniu potwierdzona przez uczestników badania jakościowego. Wskazanie funkcji reprezentacyjnej społecznych rad i komisji odbyło się 57 razy w 44 wywiadach (27,8% wszystkich przeprowadzonych wywiadów). Częstotliwość pojawiania się tej funkcji podczas wywiadów przedstawiono na rycinie 5.1, na tle częstotliwości pojawiania się wybranych kodów opisujących inne funkcje społecznych rad i komisji. Z kolei rycina 5.2 ilustruje rozkład tych wskazań w podziale na rodzaje społecznych rad i komisji. Największą akceptację interesująca nas funkcja znajduje wśród członków rad młodzieżowych, lecz w tym samym stopniu znajduje ona poparcie wśród radnych miejskich. Reprezentowanie środowisk lokalnych jest w mniejszym stopniu artykułowane przez członków pozostałych rad, aczkolwiek w odniesieniu do rad ds.

³ § 3 pkt 1, Załącznik do Uchwały Nr XXXIV/503/2017 Rady Miejskiej w Jaworznie z dnia 26 października 2017 r.

⁴ § 3 pkt 3, http://mdk.rzeszow.pl/cms/192/statut_rady_mlodziemy_rzeszowa (dostęp: 9.11.2019).

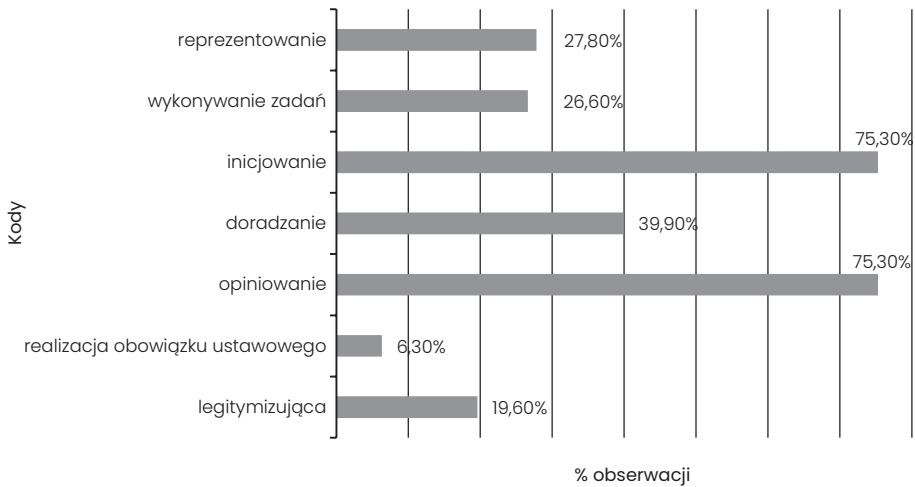
⁵ § 1, Załącznik nr 1 do Uchwały Nr 67 Rady Miasta Konina z dnia 25 lutego 2015 r.

⁶ § 1 pkt 3, Załącznik do uchwały Nr VII/39/VII/2015 Rady Miasta Poznania z dnia 10 lutego 2015 r.

⁷ § 2 pkt 1, Załącznik do Uchwały Nr LXXXI/1495/2014 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 28 października 2014 r.

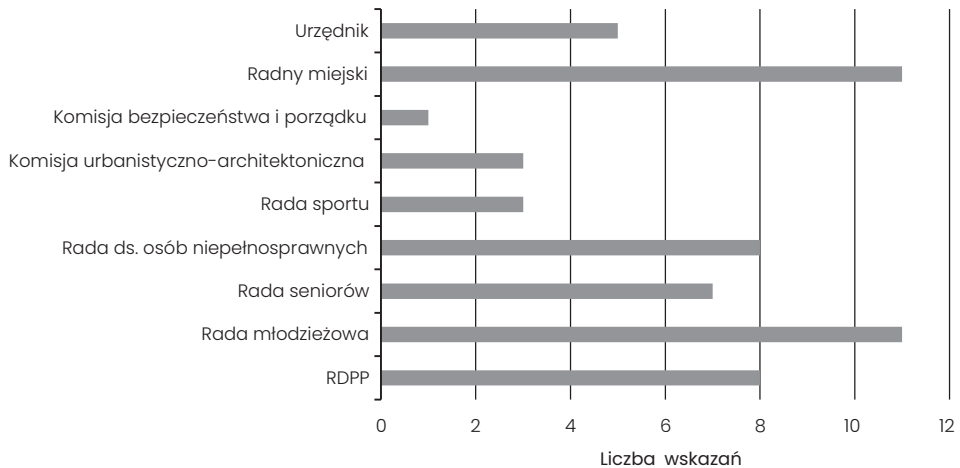
⁸ § 2, Uchwała VII/56/2015 Rady Miejskiej W Tarnowie z dnia 5 marca 2015 r. w sprawie powołania Tarnowskiej Rady Seniorów oraz nadania jej Statutu.

⁹ § 2 pkt 5, Uchwała Gdyńskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego Nr 1/15 z dnia 10.11.2015 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu działania oraz określenia sposobu realizacji zadań Rady.



Rycina 5.1. Częstotliwość pojawiania się funkcji reprezentacyjnej na tle wybranych kodów opisujących funkcje społecznych rad i komisji (% obserwacji = % wywiadów, w których kod pojawił się przynajmniej raz)

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem aplikacji QDA Miner v5.0.32.



Rycina 5.2. Liczba wskazań funkcji reprezentacyjnej w podziale na podmioty reprezentowane przez osoby biorące udział w wywiadach

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem aplikacji QDA Miner v5.0.32.

osób niepełnosprawnych i rad działalności pożytku publicznego, różnice są stosunkowo niewielkie.

Podsumowując, przepisy prawa miejscowego oraz percepcja funkcji społecznych rad i komisji wśród osób, z którymi zostały przeprowadzone wywiady, wskazują na umiarkowaną akceptację funkcji reprezentacyjnej. Oceniamy jednak, że jest to akceptacja wystarczająca, by podjąć dyskusję nad rolą społecznych rad i komisji jako reprezentanta lokalnych interesów grupowych, organizacyjnych i instytucjonalnych.

2. Ramy teoretyczne badań nad reprezentacją interesów lokalnych przez społeczne rady i komisje

Społeczne rady i komisje nie stanowią formalnej reprezentacji społeczności lokalnej. Jednak powszechność rozmaitych ciał kolegialnych o quasi-przedstawicielskim charakterze skłoniła politologów do analizowania ich przez pryzmat teorii reprezentacji, aczkolwiek opartej na założeniach odmiennych od demokracji przedstawicielskiej.

W pierwszej kolejności wskazuje się na „obywatelski” charakter przedstawicielstwa. Członkowie społecznych rad i komisji nie są wyłaniany w wyborach powszechnych, najczęściej nie są wyłaniany w jakichkolwiek wyborach, nie mniej mogą sobie rościć prawo i być uznawani za reprezentantów części lub całości wspólnoty lokalnej. Stąd, w literaturze przedmiotu są oni określani pojęciem przedstawicieli obywatelskich (*citizen representatives*) i definiowani

nie jako alternatywy, ale raczej jako uzupełnienie organów przedstawicielskich pochodzących z wyboru lub organów administracyjnych działających w „trudnych” obszarach, zwykle związanych z ograniczeniami w komunikacji, deliberacji, legitymizacji, rządności [*governability* – przyp. A.P.] lub ze względu na normy obowiązujące w życiu publicznym i dobra wspólne (Warren 2008, s. 51).

Obecność tego rodzaju przedstawicielstwa ma na celu wypełnienie luk w katalogu spraw, którymi na co dzień zajmują się organy samorządowe. Podczas gdy organy te są obarczone licznymi zadaniami i ograniczone ramami prawnymi, obywatelscy przedstawiciele mogą działać w imieniu różnych grup społecznych (niedoreprezentowanych mniejszości) lub na rzecz rozmaitych dóbr (czyste powietrze, środowisko naturalne, prawa człowieka). Mónica Brito Vieira i David Runciman wyjaśniają działalność tych przedstawicieli jako

próbę uzupełnienia prac zgromadzeń reprezentantów przez komisje obywatelskie albo podobne do nich gremia obradujące (...) po to, aby zapewnić pewną dodatkową reprezentację społeczeństwa zewnętrzną wobec wąskiej warstwy elity politycznej (Runciman, Brito Vieira 2011, s. 152).

Mark E. Warren wymienia trzy mechanizmy pozyskiwania przedstawicieli obywatelskich: 1) selekcja w ramach grupy (wynik wyborów lub uzgodnień); 2) autoselekcja; 3) delegowanie przez organizację lub powołanie przez instytucję. Upoważnienie do reprezentowania danej grupy lub organizacji, uzyskane w rezultacie zastosowania jednego z wymienionych mechanizmów, jest niejednoznaczne – wybór przedstawicieli obywatelskich nie jest tak sformalizowany, by ich „legitymacja” do reprezentowania grupy społecznej była porównywalna do tej, jaką otrzymują radni. Delegowanie przez organizację/-e następuje w rezultacie uzgodnień i jego poświadczeniem jest co najwyżej zapis w protokole spotkań gremiów decyzyjnych tej/-tych organizacji. Bardzo często przedstawiciele obywatelscy uważają, że reprezentują stanowisko grupy, do której należą, zatem są przekonani, że mówią w jej imieniu (Urbinati, Warren 2008).

Podejście to nie wypełnia wszystkich założeń Pitkinowskiej definicji demokratycznej reprezentacji (Pitkin 1967). Według Hanny Pitkin, aby uznać demokratyczny charakter przedstawicielstwa, reprezentanci muszą: a) być wyraźnie upoważnieni do działania; b) promować interesy reprezentowanych; c) ponosić odpowiedzialność za swoje działania (Urbinati, Warren 2008). Upoważnienie do działania jest pochodną rekrutacji przedstawicieli obywatelskich, chociaż w odniesieniu do autoselekcji, albo innych dalece niesformalizowanych sposobów rekrutacji, opiera się zaledwie na domniemaniu, że dana osoba jest autoryzowana do działania przez i w imieniu innych (Andeweg, Thomassen 2005; Arnesen, Peters 2015; Brown 2006; Urbinati 2000). Co prawda, Andrew Rehfeld uważa, że to wystarczy, aby uznać czyjś potencjał przedstawicielski. Definiuje on bowiem reprezentację „przez odniesienie do właściwej publiczności akceptującej osobę jako jej przedstawiciela” (Dovi 2018), a nie przez demokratyczne procedury jej wyboru (Rehfeld 2006).

Według Pitkin, autoryzacja znajduje potwierdzenie w jakiejś formie odpowiedzialności przedstawiciela za podjęte działania. Bernard Manin, Adam Przeworski i Susan C. Stokes twierdzą jednak, że niekoniecznie tak musi być (Manin i in. 1999). I nie jest w odniesieniu do społecznych rad i komisji poddanych badaniu. Ich odpowiedzialność, jeśli w ogóle istnieje, jest pośrednia i nieformalna (Mendonça 2008) oraz ograniczona do tych członków społecznych rad i komisji, którzy: a) zostali delegowani przez władze lokalne, które są pociągane do odpowiedzialności przez mieszkańców przy okazji demokratycznych wyborów (Arnesen, Peters 2015); b) członków delegowanych przez organizacje pozarządowe, które mogą ich rozliczyć z działań podjętych w społecznych radach i komisjach.

Nieostre granice odpowiedzialności przedstawicieli obywatelskich skutkują przeskalowaniem pierwotnie reprezentowanych interesów. Jak twierdzi Laura Montanaro „przedstawiciel samodzielnie decyduje się na uzupełnienie stanowiska w danej sprawie, do którego formalnie został upoważniony”

(2008), co oznacza, że np. wyznaczony przez organ samorządowy członek społecznej rady albo komisji może reprezentować zarówno stanowisko tego organu, jak i interes grupy społecznej albo całej społeczności, w zależności od kontekstu. „Samozwańczy” przedstawiciele obywatelscy i ci, którzy zostali wysłani do społecznej rady przez własne środowisko, są jeszcze mniej związani interesami, które pierwotnie twierdzili, że reprezentują lub uważano, że reprezentują.

Przedstawiciele obywatelscy mogą zatem realizować swoją misję w społecznych radach i komisjach w rozmaity sposób. Odwołując się do kanonicznego rozróżnienia Pitkin, możemy założyć, że ta sama osoba będzie odgrywała rolę (Pitkin 1967):

- a) Delegata (*delegate*) działającego zgodnie z wolą podmiotu, który go delegował do ciała o przedstawicielskim charakterze, albo
- b) Powiernika (*trustee*) podążającego za własną oceną tego, co jest najkorzystniejsze dla wspólnoty.

Ta sama osoba może, w zależności od kontekstu, wiernie realizować interesy organizacyjne/institutionalne, albo interes grupy społecznej lub całej społeczności (Guo, Musso 2007; Dovi 2018; Mansbridge 2003; Rehfeld 2009); albo też może uznać, że realizując interes organizacji/institucji, realizuje interes grupowy (Saward 2014, s. 730), gdyż „różne ośrodki reprezentacji nie muszą się wykluczać. Mogą współwystępować, podobnie jak odpowiadające im orientacje ról” (Eulau, Wahlke, Buchanan, Ferguson 1959, s. 745).

Kończąc omawianie teoretycznego aspektu reprezentacji w odniesieniu do społecznych rad i komisji, należy podkreślić, że Runcimanem i Brito Vieirą, że ciała te nie mogą „reprezentować nikogo na podstawie wyborów (...) za to bardziej prawdopodobnie jest, że będą one stanowić reprezentację mimetyczną, ponieważ komisja” [lub rada społeczna – przyp. A.P.] „jest pewnego rodzaju próbka całej populacji” (Runciman, Brito Vieira 2011, s. 153). W dalszej części tego rozdziału sprawdzimy, czy w odniesieniu do badanych społecznych rad i komisji założenie Runcimana i Brito Vieiry się potwierdza.

3. Problem reprezentatywności społecznych rad i komisji

Już sposób wyłaniania społecznych rad i komisji, opisany w literaturze przedmiotu cytowanej powyżej, każe wątpić w słuszność twierdzenia o mimetycznym charakterze ich reprezentacji. W tabeli 5.1 zawarta została charakterystyka członków rad i komisji uczestniczących w badaniu ilościowym pod względem płci, wieku i wykształcenia wraz z odpowiadającą jej charakterystyką mieszkańców badanych miast. Dane zawarte w tabeli wskazują na znaczne różnice w odniesieniu do cech demograficznych między uczestnikami naszego badania a mieszkańcami miast, gdzie były prowadzone badania ilościowe. Odwrotne są proporcje udziału płci wśród

Tabela 5.1. Wybrane cechy demograficzne respondentów (członków rad i komisji) na tle charakterystyki mieszkańców miast poddanych badaniu (w %)

Badana populacja		Członkowie rad i komisji (N = 1402)	Mieszkańcy badanych miast (N = 65)
Cechy demograficzne			
Płeć	<i>mężczyźni</i>	53,71	47,13
	<i>kobiety</i>	46,29	52,87
Wiek	<i>do 20 lat</i>	27,18	19,07
	<i>21–30 lat</i>	1,62	11,71
	<i>31–40 lat</i>	8,27	17,05
	<i>41–50 lat</i>	16,40	13,44
	<i>51–60 lat</i>	16,40	12,73
	<i>61–70 lat</i>	21,27	14,42
	<i>powyżej 70 lat</i>	8,86	11,27
Wykształcenie*	<i>gimnazjalne lub niższe</i>	13,69	19,84
	<i>zasadnicze zawodowe</i>	1,64	20,32
	<i>średnie lub policealne</i>	26,18	37,38
	<i>wyższe</i>	58,49	22,46

* W związku z brakiem danych dotyczących poziomu wykształcenia mieszkańców badanych miast w 2018 r. i latach poprzedzających skorzystano z danych zgromadzonych podczas ostatniego spisu powszechnego (2011 r.).

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych oraz: GUS, Ludność według płci i powiatów (stan 30.06.2018), Stan i struktura ludności <http://demografia.stat.gov.pl/bazademografia/Tables.aspx>, (dostęp: 20.10.2019); GUS, Ludność wg płci i wieku w wybranych miastach (stan 30.06.2018), <http://demografia.stat.gov.pl/bazademografia/Tables.aspx> (dostęp: 21.10.2019); Polska w liczbach, <http://www.polskawliczbach.pl> (na podstawie danych GUS na 31.12. 2011) (dostęp: 28.10.2019).

członków społecznych rad i komisji w porównaniu do populacji mieszkańców – wśród badanych większość stanowią mężczyźni, podczas gdy w populacji wszystkich miast dominują kobiety. Wyraźne są też dysproporcje udziału grup wiekowych: wśród badanych szczególnie nadreprezentowane są osoby do 20. roku życia, co jest rezultatem znacznej liczby członków rad młodzieżowych; oraz osoby w przedziale wieku 61–70 lat, stanowiące znaczny odsetek badanych w związku z ich aktywnością w radach seniorów. Najbardziej niedoreprezentowane w społecznych radach i komisjach są dwie grupy wiekowe: 21–30 lat oraz 31–40 lat.

Największe dysproporcje między członkami społecznych rad i komisji a mieszkańcami miast dotyczą wykształcenia. Wprawdzie podane w tabeli dane są nieaktualne, gdyż ostatnie dane dotyczące wykształcenia

mieszkańców poszczególnych miast pochodzą z 2011 r., to oczekiwać należy, że nadal największa dysproporcja dotyczy grupy osób z wykształceniem wyższym, która przeważa wśród członków społecznych rad i komisji, stanowiąc jednocześnie mniej niż $\frac{1}{4}$ mieszkańców badanych miast¹⁰.

Podsumowując, należy stwierdzić, że przypuszczenia Runcimana i Brito Vieiry dotyczące mimetycznej reprezentacji społecznych rad i komisji nie zostały potwierdzone w niniejszych badaniach. Charakterystyka demograficzna osób należących do społecznych rad i komisji odbiega od charakterystyki mieszkańców miast, w których one funkcjonują. Udział mężczyzn w badanych ciałach jest wyższy niż w całej populacji, również odmienna jest reprezentacja poszczególnych grup wiekowych. Najistotniejsze różnice dotyczą poziomu wykształcenia, aczkolwiek zauważyć należy, że dane dla całej populacji badanych miast od ostatniego pomiaru w 2011 r. mogły ulec zmianie.

4. Udział podmiotów lokalnych w społecznych radach i komisjach oraz tryb rekrutacji członków do rad

Wśród badanych społecznych rad i komisji najliczniejszą reprezentację mają organizacje społeczne (tab. 5.2). Jest to rezultatem, po pierwsze, ich udziału w rekrutowaniu członków niektórych rad (w szczególności rad seniorów, rad ds. osób niepełnosprawnych, rad sportu oraz powiatowych rad rynku pracy), gdyż to do organizacji pozarządowych zwracają się organy władz publicznych w poszukiwaniu członków społecznych rad i komisji, które organy te formalnie powołują; po drugie, posiadania własnej reprezentacji w formie rad działalności pożytku publicznego, których członkowie stanowili ponad 14% uczestników badania (patrz tab. 4.1).

Nieco ponad $\frac{1}{4}$ respondentów wskazała na reprezentowanie władz lokalnych – mogą to być zarówno radni miejscy, organ wykonawczy (np. w komisji bezpieczeństwa i porządku obligatoryjnie zasiada dwóch radnych oraz prezydent miasta jako jej przewodniczący), jak i urzędnicy magistratu wskazani przez organ wykonawczy jako jego reprezentanci. Naszą uwagę zwrócił znaczny procent osób, które wskazały osobę fizyczną, czyli siebie jako reprezentowany podmiot. Najwięcej takich wskazań pojawiło się wśród członków

¹⁰ Dane ogólnopolskie dotyczące poziomu wykształcenia Polaków z 2018 r. wskazują na znaczny wzrost udziału osób z wykształceniem wyższym w całej populacji (26,42% w stosunku do 17% w 2011 r.), na prawie tym samym poziomie kształtował się udział osób z wykształceniem średnim lub policealnym (31,93% w stosunku do 31,60% w 2011 r.) i zasadniczym zawodowym (20,85% w stosunku do 21,70% w 2011 r.), zmniejszył się udział osób z wykształceniem gimnazjalnym lub niższym (19,18% w stosunku do 24,60% w 2011 r.) (GUS, Raport z wyników. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań w 2011, Warszawa 2012; GUS, *Statistical Yearbook of the Republic of Poland 2018*, Warsaw).

Tabela 5.2. Podmioty reprezentowane przez respondentów (w %)

Rodzaj podmiotu	Respondenci (N = 1383)
Organizacja pozarządowa	33,5
Organ samorządu terytorialnego	26,8
Osoba fizyczna	19,0
Instytucja publiczna (szkoła, dom kultury, ZOZ itp.)	13,0
Organ administracji rządowej	3,7
Podmiot gospodarczy	1,6
Związki zawodowe	1,5
Inny	0,9

Źródło: opracowanie własne.

komisji urbanistyczno-architektonicznych (44,1% wszystkich odpowiedzi udzielonych przez członków tych komisji), co wyjaśniamy eksperckim charakterem tych ciał i zapraszaniem do nich osób, ze względu na ich indywidualne przymioty (wiedza i doświadczenie). Jednak $\frac{1}{3}$ respondentów z rad młodzieżowych i $\frac{1}{4}$ z rad seniorów również uznała, że reprezentuje w radzie tylko siebie, co jest trudne do wyjaśnienia, w szczególności w odniesieniu do członków rad młodzieżowych, często wyłanianych na podstawie wyborów lub delegowanych ze szkół, które mają w radzie reprezentować. Tą ostatnią okolicznością wyjaśniamy kilkunastoprocentową reprezentację instytucji publicznych (35,1% członków rad młodzieżowych wskazało, że reprezentuje instytucję publiczną), jak też podyktowaną ustawą reprezentację instytucji w komisjach bezpieczeństwa i porządku. Warto dodać, że między rodzajem rady/komisji a rodzajem podmiotu, jaki reprezentują członkowie tej rady/komisji, istnieje silna zależność ($p = 0,000$; $C = 0,649$).

Członkowie społecznych rad i komisji są zwykle delegowani przez instytucję, w której pracują lub organizację, w której działają; znaczna ich część zasiada w społecznej radzie/komisji w rezultacie zaproszenia wystosowanego przez organ samorządowy. Rekrutację „oddolną” (autoselekcja, na prośbę środowiska społecznego i w drodze wyboru) wskazało 23,7% respondentów. Podobnie jak w przypadku reprezentowanego podmiotu, tak i między sposobem rekrutacji członków a rodzajem rady/komisji istnieje silna zależność ($p = 0,000$; $C = 0,560$).

Większość członków komisji urbanistyczno-architektonicznych (ponad $\frac{3}{4}$), rad sportu (blisko $\frac{3}{4}$) oraz komisji bezpieczeństwa i porządku (ponad połowa) zostało ich członkami na zaproszenie organu samorządowego. W przypadku pozostałych rad najwięcej respondentów wskazało wydelegowanie przez

Tabela 5.3. Sposób rekrutacji członków społecznych rad i komisji – rozkład odpowiedzi w podziale na społeczne rady i komisje (w %)

	Odsetek respondentów (N = 1399)								Ogółem
	Rada Działalności Pożytku Publicznego	Rada młodzieżowa	Rada seniorów	Rada ds. osób niepełnosprawnych	Rada sportu	Powiatowa rada rynku pracy	Komisja bezpieczeństwa i porządku	Komisja urbanistyczno-architektoniczna	
Wydelegowanie przez instytucję lub organizację	51,0	35,8	43,5	66,0	16,2	61,3	27,0	8,7	39,7
Zaproszenie ze strony organu samorządowego	21,7	3,6	20,3	26,8	71,4	31,5	56,3	77,2	28,2
Z własnej inicjatywy	10,1	29,3	12,9	2,1	3,8	0,8	2,4	2,2	12,9
Na prośbę środowiska społecznego (mieszkańców, sąsiadów, członków organizacji itp.)	4,5	10,9	15,9	1,0	2,9	1,6	0,0	0,0	7,1
Oficjalne zaproszenie ze strony przewodniczącego społecznej rady/komisji	4,0	5,4	3,3	3,1	3,8	0,8	8,7	7,6	4,6
W drodze wyboru	8,1	8,0	1,1	0,0	0,0	0,0	1,6	0,0	3,7
W inny sposób	0,6	7,0	3,0	1,0	1,9	4,0	4,0	4,3	3,8
Ogółem	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Źródło: opracowanie własne.

organizację lub instytucję jako sposób ich zrekrutowania do rady. Członkowie rad młodzieżowych i rad seniorów częściej niż inni respondenci wskazywali, że do rady zgłosili się sami – odpowiednio 29,3% i 12,9%, albo zostali poproszeni przez ludzi (odpowiednio 10,9% i 15,9%), by zasiadali w radzie.

Znaczny udział organizacji społecznych i organów samorządowych w rekrutowaniu składu społecznych rad i komisji wynika, w naszej opinii, z usytuowania tego rodzaju ciał „na granicy” trzech sektorów i „oddaniu” przez mieszkańców inicjatywy w kwestii ich powołania organom samorządowym, nawet w przypadku rad, które mogłoby tworzyć sami. Tylko w nielicznych miastach (np. Lublin) widoczna jest inicjatywa grup społecznych i zawodowych tworzenia ich „reprezentacji” całkowicie poza ramami ustawowymi.

5. „Oblicza” reprezentacji w społecznych radach i komisjach

Bardzo istotne w rozstrzygnięciu kwestii reprezentacji badanych rad i komisji było pytanie o wkład wnoszony do nich przez członków. Największy odsetek odpowiedzi respondentów wskazywał na te przymioty jako wkład w pracę społecznej rady/komisji (tab. 5.4). W dalszej kolejności wybierano reprezentowanie interesów grupowych, zdecydowanie mniej – interesów instytucji albo organizacji. Nieco zaskakujący był stosunkowo niewielki odsetek respondentów i wskazań deklarujących reprezentowanie całej wspólnoty lokalnej; najmniej (wyłączając odpowiedź „inne”) członków rad wskazało reprezentowanie stanowiska organu samorządowego.

Tabela 5.4. Wkład wnoszony przez respondentów do społecznej rady/komisji* (w %)

Wkład wnoszony przez członków	Odpowiedzi (N = 2420)	Respondenci (N = 1400)
Wiedza i doświadczenie	38,9	67,2
Reprezentowanie interesu grupy społecznej (wiekowej, zawodowej)	23,3	40,3
Reprezentowanie interesu instytucji/ organizacji	16,4	28,3
Reprezentowanie „głosu” mieszkańców	12,1	20,9
Reprezentowanie stanowiska organu samorządowego	8,7	15,1
Inne	0,6	1,1

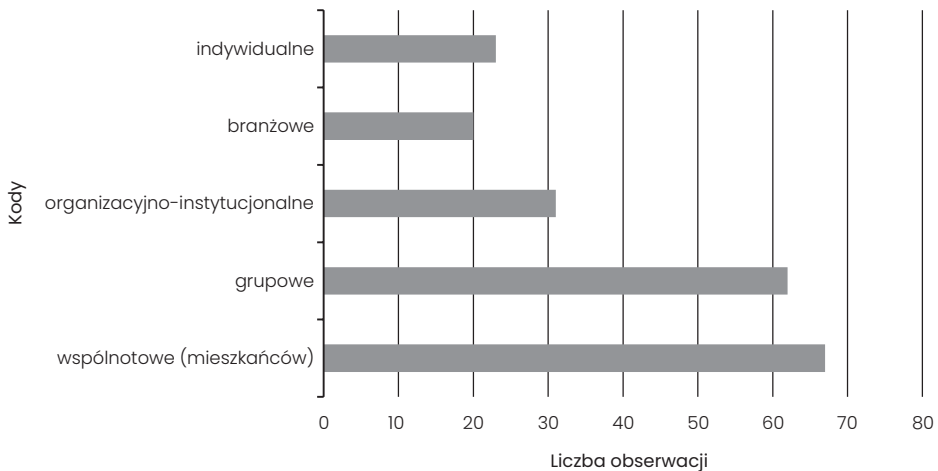
* Respondent mógł wskazać więcej niż jedną odpowiedź.

Źródło: opracowanie własne.

Respondentom dano możliwość udzielenia więcej niż jednej odpowiedzi na wymienione pytania i w zdecydowanej większości respondencji z tego skorzystali, co utrudnia wskazanie za czyjego „plenipotenta” się uważają i czy mają przekonanie, że reprezentują tylko jeden rodzaj podmiotu (wszystkich mieszkańców, grupę społeczną, organizację lub instytucję, organ samorządowy) w radzie/komisji. Po usunięciu z puli odpowiedzi tych, które wskazywały na wiedzę i doświadczenie jako wkład własny członków oraz odpowiedzi „inne” stanowiących ich niewielki odsetek, otrzymaliśmy następujący rozkład odpowiedzi: reprezentowanie interesu grupy społecznej – 38,5%; reprezentowanie interesu instytucji/organizacji – 27%; reprezentowanie „głosu” mieszkańców – 20%; reprezentowanie stanowiska organu samorządowego – 14,4%. Po zsumowaniu tych wyników otrzymaliśmy blisko 100%, co świadczy o tym, że respondenci zdecydowali się na wskazanie jednego lokalnego podmiotu,

którego w ich opinii reprezentowali. Twierdzenia tego nie można jednak przyjąć za pewnik w odniesieniu do wszystkich badanych rad i komisji. Na przykład wśród odpowiedzi udzielonych przez członków komisji urbanistyczno-architektonicznych tylko 27 wskazywało na reprezentowanie jakiegokolwiek podmiotu, podczas gdy 89 wskazań dotyczyło wiedzy i doświadczenia wnoszonego przez członka MKUA. Zatem nie wszyscy respondenci z tych komisji uważają, że reprezentują jakikolwiek interes. Z kolei 271 respondentów z rad seniorów wskazało 336 razy reprezentowanie interesu jakiegoś podmiotu, co oznacza, że niektórzy spośród nich czują się reprezentantami więcej niż jednego podmiotu.

W związku z tym zdecydowaliśmy się powrócić do kwestii reprezentacji interesów lokalnych podczas wywiadów. Nie pytaliśmy jednak o to, czyje interesy reprezentuje nasz rozmówca w społecznej radzie/komisji, gdyż mogłoby to zostać odczytane jako pytanie z podtekstem, dwuznaczne lub obcesowe. Zapytaliśmy natomiast o interesy reprezentowane przez społeczną radę/komisję, do której rozmówca należy. W rezultacie analizy treści wywiadów otrzymaliśmy wynik zilustrowany na rycinie 5.3. Rozmówcy często wskazywali na interesy więcej niż jednego podmiotu, rozmaicie też je nazywając¹¹. Interesy wspólnotowe i grupowe pojawiły się w największej liczbie wywiadów, co



Rycina 5.3. Częstotliwość pojawiania się kodów opisujących interesy realizowane przez społeczne rady i komisje (liczba obserwacji = liczba wywiadów, w których kod pojawił się przynajmniej raz)

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem aplikacji QDA Miner v5.0.32.

¹¹ Pod zbiorczym kodem „branżowe” kryją się interesy rozmaitych podmiotów, np. grup zawodowych (architekci, urbaniści – IV/A/c) i przedsiębiorców (inwestorzy – IV/A/c), ale również systemy reguł, zasad i wartości, np. planowanie przestrzenne (VI/A/c).

w odniesieniu do tych pierwszych nie pokrywa się z wynikami badań ankietowych, w których „głos” mieszkańców osiągnął czwarty z kolei wynik wśród odpowiedzi na pytanie o wkład respondentów w prace społecznej rady/komisji. Z kolei interesy organizacyjno-instytucjonalne wydają się w wywiadach niedowartościowane w stosunku do wyników badań ilościowych.

Podział na „reprezentację społeczną” i „reprezentację branżową” (lub organizacyjną) został zaakcentowany podczas wywiadów:

Mam takie poczucie, że przy Radzie Seniorów albo przy Młodzieżowej Radzie, to rzeczywiście to są jakieś takie ciała doradcze, które reprezentują interesy szerszej grupy osób, szerszej niż tam nie wiem no 50 czy 100 osób. A przy tych innych ciałach doradczych takich branżowych stricte, to już ja raczej mam poczucie, że one reprezentują interesy danej branży, niekoniecznie w rozumieniu grupa społeczna, tylko nie wiem, w przypadku Organizacji Pozarządowych (...) to rozmawiamy po prostu o interesie Organizacji Pozarządowych funkcjonujących w danym mieście (II/P/c1).

Rada ma to do siebie, że jest tym głosem organizacji, więc ja nie jestem Caritas, ZHP czy PCK, tylko jesteśmy tym głosem właśnie organizacji w mieście (VIII/P/u).

Członkowie realizują funkcję reprezentanta w sposób bezpośredni – artykułując wprost interesy grupy lub instytucji i/albo w sposób pośredni – przy okazji rozmaitych aktywności podejmowanych przez ciała kolegialne. Jeden z naszych rozmówców ujął zagadnienie bezpośredniego reprezentowania interesów jednej z grup społecznych w następujący sposób:

Rada może być fajnym łącznikiem właśnie pomiędzy tym środowiskiem osób niepełnosprawnych a Prezydentem Miasta, Radą Miasta, ponieważ no trudno by było, żeby indywidualnie na przykład prezydent spotykał się z osobami niepełnosprawnymi i dowiadywał się o ich bieżących problemach. I takie pojedyncze osoby po prostu mogą się zgłaszać do rady i wtedy ona jako przedstawiciel takiego środowiska reprezentuje ich interesy przed samorządem. To takie przede wszystkim główne zadanie w moim odczuciu... (VIII/N/u).

Zgłaszanie problemów grup społecznych lub całej społeczności, co traktujemy jako bezpośrednią formę artykułowania interesów lokalnych, nie było najczęstszą formą aktywności respondentów, ale też nie najrzadszą (tab. 5.5). Jest to niezwykle ważny aspekt działalności członków rad seniorów, dość ważny – członków rad ds. osób niepełnosprawnych i rad działalności pożytku publicznego, mniej ważny w radach sportu i młodzieżowych. Znaczenie tego działania wydaje się proporcjonalne do problemów grupy społecznej, którą reprezentują członkowie rady. Inicjowanie projektów przez społeczne rady/komisje, co interpretujemy jako sposób wyrażania oczekiwań społecznych, jest jeszcze rzadziej podejmowane przez członków – najwięcej (nieco ponad $\frac{1}{3}$) respondentów z rad młodzieżowych i seniorów wskazała na tę formę aktywności podejmowaną w radzie.

Tabela 5.5. Rodzaje aktywności podejmowane przez członków w społecznej radzie/komisji* (w %)

	Społeczne rady i komisje								Ogółem	
	Rada Działalności Pożytku Publicznego	Rada młodzieżowa	Rada seniorów	Rada ds. osób niepełnosprawnych	Rada sportu	Powiatowa rada rynku pracy	Komisja bezpieczeństwa i porządku	Komisja urbanistyczno-architektoniczna	Odsetek respondentów (N = 1401)	Odsetek odpowiedzi (N = 3616)
Uczestnictwo w posiedzeniach	68,7	79,0	78,2	68,0	75,5	79,8	80,2	81,7	76,7	29,7
Udział w podejmowaniu decyzji o wydaniu opinii	64,1	49,0	49,8	73,2	57,5	79,8	47,6	74,2	57,9	22,4
Zgłaszanie problemów grup społecznych, społeczności lokalnej itp.	35,9	26,2	51,7	36,1	30,2	26,6	27,8	1,1	32,0	12,4
Doradztwo/ przygotowanie opinii na temat decyzji, planu itp.	24,2	27,7	19,6	34,0	43,4	15,3	45,2	69,9	30,5	11,8
Inicjowanie projektów, z którymi występuje rada/komisja	25,3	35,0	33,6	15,5	26,4	8,1	11,9	2,2	24,7	9,6
Kontakty z organami samorządowymi	18,7	10,1	15,1	18,6	15,1	16,1	11,9	4,3	13,6	5,3
Pozyskiwanie informacji o zagadnieniach będących przedmiotem opinii wydawanych przez radę/komisję	16,2	14,0	6,6	14,4	5,7	17,7	7,1	6,5	11,5	4,5
Przygotowywanie dokumentów	12,1	10,4	9,2	19,6	4,7	2,4	19,0	9,7	10,6	4,1
Inne	0,5	1,0	0,7	0,0	0,0	0,0	0,8	0,0	0,6	0,2

* Respondent mógł wskazać więcej niż jedną odpowiedź.

Źródło: opracowanie własne.

Wyniki zawarte w tabeli 5.5 niezupełnie są zbieżne z danymi zawartymi w tabeli 5.6, chociaż można zaobserwować pewną prawidłowość. Sprawy, które rada/komisja chce przedłożyć władzom (w formie wniosku) oraz problemy zgłaszane przez mieszkańców są najczęstszymi tematami spotkań tych ciał. Rady seniorów, których członkowie również częściej niż inni zgłaszają problemy społeczne podczas posiedzeń, są najbardziej aktywne pod

Tabela 5.6. Przedmiot spotkań społecznych rad i komisji* (w %)

	Społeczne rady i komisje								Ogółem	
	Rada Działalności Pożytku Publicznego	Rada młodzieżowa	Rada seniorów	Rada ds. osób niepełnosprawnych	Rada sportu	Powiatowa rada rynku pracy	Komisja bezpieczeństwa i porządku	Komisja urbanistyczno-architektoniczna	Odsetek respondentów (N = 1393)	Odsetek odpowiedzi (N = 3362)
Projekty decyzji (uchwał, zarządzeń) organów samorządowych przedłożone radzie/komisji do zaopiniowania	82,3	48,1	34,8	80,4	71,4	55,6	49,6	83,7	57,6	23,9
Plany działań przedłożone przez organ samorządowy w celu ich zaopiniowania przez radę/komisję	58,6	37,7	26,6	67,0	63,8	66,1	60,0	33,7	46,8	19,4
Sprawozdania z realizacji zadań składane przez organ samorządowy	40,9	25,5	13,1	42,3	28,6	36,3	61,6	1,1	29,3	12,1
Sprawy, które rada/komisja chce przedłożyć w formie inicjatywy organowi samorządowemu	55,1	53,0	71,5	45,4	57,1	30,6	38,4	13,0	50,7	21,0
Problemy zgłaszane przez środowisko społeczne (mieszkańców, grupy wiekowe, zawodowe, ekspertów itp.)	56,1	48,8	74,9	54,6	49,5	39,5	50,4	9,8	52,0	21,6
Inne sprawy	3,5	4,9	4,5	4,1	1,9	8,1	8,8	4,3	5,0	2,0

* Respondent mógł wskazać więcej niż jedną odpowiedź.

Źródło: opracowanie własne.

tym względem. Zasadniczo respondenci wszystkich badanych rad i komisji częściej wskazywali na problemy społeczne jako temat spotkań niż ich zgłaszanie jako formę aktywności własnej w radzie/komisji. Sprawy, które rada/komisja chce przedłożyć władzom lokalnym, co interpretujemy jako sposób artykulacji interesów, są również dość powszechnym przedmiotem zainteresowania badanych ciał. Niemniej jednak częstotliwość poruszania obu

tematów należy analizować w odniesieniu do innych kwestii. Tylko w przypadku rad młodzieżowych i rad seniorów problemy zgłaszane przez mieszkańców i sprawy, które rada chce przedłożyć władzom lokalnym, przeważają nad innymi działaniami podejmowanymi podczas posiedzeń. W innych badanych ciałach dominującą formą aktywności jest opiniowanie rozmaitych dokumentów przedkładanych przez władze lokalne.

Pośród wszystkich zagadnień, będących przedmiotem spotkań społecznych rad i komisji, ich członkowie wybrali jedno, które uznali za najistotniejsze, co nie zmieniło jednak hierarchii odpowiedzi. Ponad $\frac{1}{3}$ ankietowanych za najistotniejszy przedmiot spotkań uznała projekty opinii organów samorządowych przedłożone do zaopiniowania. W drugiej kolejności wskazywano na zajmowanie się problemami zgłaszanymi przez środowisko społeczne ($\frac{1}{5}$ respondentów). Z niewiele mniejszą częstotliwością wskazywano na zajmowanie się inicjatywami własnymi rady/komisji oraz na zajmowanie się planami przedłożonymi do zaopiniowania. Można zaobserwować istotną statystycznie zależność między dominującym przedmiotem spotkań a rodzajem rady/komisji, zależność ta cechuje się znaczną siłą ($p = 0,000$; $C = 0,502$).

Czy reprezentowanie interesów lokalnych przez społeczne rady i komisje jest ich wartością dodaną? Innymi słowy, jakie miejsce wśród korzyści płynących z funkcjonowania społecznych rad i komisji – w świetle opinii respondentów – zajmują kwestie reprezentacji lokalnych aktorów i artykulacji ich interesów? Dane zamieszczone w tabeli 5.7 pozwalają udzielić odpowiedzi na te pytania.

Jako główne korzyści z funkcjonowania społecznych rad i komisji wskazano lepsze rozpoznanie problemów lokalnych i możliwość dostosowania działań władz samorządowych do potrzeb mieszkańców. Możliwość wypowiedzenia się mieszkańców i ich przedstawicieli, tj. członków społecznych rad i komisji w sprawach istotnych dla społeczności lokalnej, nie była ani pierwszą, ani drugą najczęściej wybieraną korzyścią, chociaż znaczny odsetek respondentów dokonał jej wskazania. Ponownie członkowie rad seniorów najsilniej popierają funkcję reprezentacji i artykulacji interesów lokalnych społecznych rad i komisji, podczas gdy funkcja ta w najmniejszym stopniu jest ceniona przez członków rad sportu i rad ds. osób niepełnosprawnych.

Zapytani o najważniejszą korzyść z funkcjonowania społecznych rad i komisji, respondenci tylko w 16,5% wskazali możliwość wypowiedzenia się mieszkańców w sprawach lokalnych; 37,5% wskazało na lepsze rozpoznanie lokalnych problemów; 33,5% – możliwość dostosowania działań władz lokalnych do potrzeb mieszkańców. Wyniki te wskazują, że bezpośrednia forma reprezentowania interesów mieszkańców i ich grup nie jest najwyższą cenioną korzyścią płynącą z funkcjonowania społecznych rad i komisji. Jednak lepsze rozpoznanie lokalnych problemów i możliwość dostosowania działań władz lokalnych do potrzeb mieszkańców można interpretować jako rezultat

Tabela 5.7. Korzyści wynikające z funkcjonowania społecznych rad i komisji* (w %)

	Społeczne rady i komisje								Ogółem	
	Rada Działalności Pożytku Publicznego	Rada młodzieżowa	Rada seniorów	Rada ds. osób niepełnosprawnych	Rada sportu	Powiatowa rada rynku pracy	Komisja bezpieczeństwa i porządku	Komisja urbanistyczno-architektoniczna	Odsetek respondentów (N = 1385)	Odsetek odpowiedzi (N = 3142)
Lepsze rozpoznanie problemów miasta	69,9	62,6	71,5	71,1	71,7	67,8	92,0	67,7	70,1	30,9
Możliwość wypowiedzenia się mieszkańców i ich przedstawicieli w istotnych dla miasta sprawach	48,0	50,9	55,2	41,2	38,7	25,6	35,2	7,5	43,2	19,0
Możliwość dostosowania działań władz do potrzeb mieszkańców	60,2	55,7	69,3	78,4	64,2	50,4	75,2	31,2	60,9	26,8
Zapewnienie kontroli społecznej nad decyzjami podejmowanymi przez władze	35,2	19,9	21,1	43,3	26,4	39,7	18,4	20,4	26,1	11,5
Zapewnienie przejrzystości procesu decyzyjnego	29,6	14,1	9,6	30,9	27,4	39,7	28,8	33,3	22,5	9,9
Inne	0,0	2,4	0,7	0,0	0,9	0,0	0,8	7,5	1,4	0,6
Żadne	2,6	5,3	1,1	3,1	2,8	0,8	0,0	3,2	2,7	1,2

* Respondent mógł wskazać więcej niż jedną odpowiedź.

Źródło: opracowanie własne.

pośredniej reprezentacji interesów mieszkańców i ich artykulacji podczas aktywności opiniodawczej i doradczej interesujących nas ciał.

6. Podsumowanie

Charakterystyka demograficzna członków społecznych rad i komisji biorących udział w badaniu oraz populacji 65 miast, w których przeprowadzono badania ankietowe, nie potwierdza przedstawionej w części teoretycznej tezy Brito Vieiry i Runcimana o ich mimetycznej reprezentacji. W tej konkluzji nie

jesteśmy odosobnieni, gdyż badania przeprowadzone przez Joana Fonta, Sarę Pasadas i José L. Fernández-Martíneza doprowadziły do podobnych wniosków (Font i in. 2019). Podobnie jak w hiszpańskich radach, w polskich społecznych radach i komisjach nadreprezentowani są mężczyźni oraz osoby z wykształceniem wyższym¹². Porównanie wieku badanych członków społecznych rad i całej populacji stwarza trudności z racji: a) przyjęcia różnych przedziałów wiekowych w obu badaniach – Font, Pasadas i Fernández-Martínez przyjęli cztery przedziały (18–29, 30–44, 45–59, 60 lat i więcej); w naszych badaniach przyjęliśmy siedem przedziałów (patrz tab. 5.1); b) rodzajów rad poddanych badaniu: w Hiszpanii badano rady – szkół, ds. imigracji, ds. środowiska naturalnego, dzielnic centralnych¹³, nie badano rad młodzieży i rad seniorów, co wpływa na różnice między wynikami obu prezentowanych badań. Rezultaty badań zgadzają się w tym aspekcie, że zarówno w przypadku Hiszpanii, jak i Polski typowy profil członka rady to mężczyzna z wykształceniem wyższym, natomiast w przypadku Hiszpanii jest on tuż po pięćdziesiątce. W Polsce średnia wieku członków społecznych rad i komisji uczestniczących w badaniu wyniosła 45,5 lat (min. 11, maks. 86 lat; odchylenie standardowe – 20,5).

Kolejne zagadnienie odnoszące się do reprezentacji podmiotów lokalnych i ich interesów w społecznych radach i komisjach ma związek z tezą sformułowaną przez Eulau i współautorów, ale również innych badaczy, o zależności reprezentacji od kontekstu. Nasze badania nie dotyczyły kontekstu reprezentacji, tzn. nie prowadziliśmy studiów przypadku sytuacji decyzyjnych (okoliczności formułowania opinii ws. projektów decyzji organów samorządowych, doradzania im, albo inicjowania działań przez społeczną radę/komisję) w wybranych radach/komisjach, które umożliwiłyby uchwycenie kontekstu i ewentualnie zmieniającej się reprezentacji (z delegata na powiernika i odwrotnie). Nie mniej, w odpowiedzi na pytanie kwestionariuszowe o interesy reprezentowane przez respondentów, kiedy mogli dokonać wyboru kilku reprezentowanych przez siebie podmiotów (np. wskazać, że reprezentują organizację społeczną i wszystkich mieszkańców), badani członkowie społecznych rad i komisji byli dość jednoznaczni, wskazując jeden reprezentowany przez nich podmiot, co mogłoby świadczyć, że postrzegają oni swoją funkcję reprezentacyjną jako niezależną od kontekstu. Z drugiej strony, analiza treści wywiadów pokazuje, że członkowie niejednokrotnie postrzegają społeczne rady i komisje jako reprezentujące różnych aktorów lokalnych, być może uznając, że ich interesy są tożsame.

¹² W przywoływanych badaniach dane dotyczące społecznych rad zestawiono z danymi całej populacji kraju.

¹³ Rady szkół mają w Hiszpanii zróżnicowany charakter, jednak ich członkami są w różnych proporcjach nauczyciele, rodzice i uczniowie; rady dzielnic centralnych mogą przybierać różne nazwy (*Foros de distrito* w Madrycie, *Consells de Districte* w Barcelonie), są to formy partycypacji obywateli zamieszkujących centra miast.

Odpowiedzi udzielone w badaniach ankietowych pokazują, że respondenci „trzymają się” ustawowej lub statutowej roli społecznej rady/komisji, tj. za najważniejsze uważają opiniowanie projektów decyzji organów samorządowych. Funkcja reprezentacji ma charakter co najwyżej drugorzędny, nie jest też najwyżej cenioną korzyścią płynącą z funkcjonowania tych ciał. Podkreślić jednak należy znaczne zróżnicowanie występujące między badanymi radami w odniesieniu do wagi, jaką przykładają ich członkowie do pełnionych przez nie funkcji – większą orientację na reprezentację interesów lokalnych prezentują członkowie rad młodzieżowych i rad seniorów.

Potencjał deliberacyjny społecznych rad i komisji

Anna Kołomycew

I. Wprowadzenie

Badane przez nas społeczne rady i komisje są kolegialnymi podmiotami o charakterze opiniodawczo-doradczym dla władz publicznych. Ich „społeczny” charakter oraz cel działania zorientowany na poprawę jakości procesów rządzenia w wymiarze lokalnym pozwalają je traktować jako instrumenty zaangażowania obywatelskiego, których celem jest włączanie członków społeczności lokalnych w rozwiązywanie problemów bezpośrednio ich dotyczących (Nabatchi i Leighninger 2015, s. 6; Williamson i Fung 2005, s. 98–107). W przypadku rad i komisji istotny jest jednak kolegialny wymiar zaangażowania oraz sposób przyjmowania opinii. Nie chodzi tu jedynie o możliwość artykulacji podglądów i przekonań, czy zgłaszania wniosków przez indywidualnych obywateli, które są typowe dla większości mechanizmów partycypacyjnych. Istotą rad i komisji jest formułowanie opinii i wypowiedzanie się w określonych kwestiach po uprzednim ich omówieniu i wypracowaniu wspólnego stanowiska ich członków. Ten element sprawia, że rady i komisje funkcjonują na zasadach zbliżonych do podmiotów deliberacyjnych (Bobbio 2010; Mansbridge i in. 2010; O’Flynn i Sood 2014).

Rosnąca popularność podmiotów deliberacyjnych obserwowana w ostatnich dekadach na całym świecie oraz ich silne zróżnicowanie, zarówno dotyczące samej struktury, jak i przedmiotu debat, budzą wątpliwości, czy w ogóle można wskazać zestaw ich typowych właściwości. W kontekście podmiotów deliberacyjnych upowszechnił się termin *mini-publics*, nawiązujący do Dahlowskiej koncepcji *mini populus* (małych, jednorodnych społeczności) (Dahl 1995, s. 417–418; por. Goodin 2008, s. 12–19; Setälä 2017, s. 849). Określenie to dotyczyło kolegialnych ciał, składających się z członków określonej społeczności, powoływanych w taki sposób, aby odzwierciedlać jej strukturę i specyfikę. Celem ich tworzenia było podjęcie dyskusji nad istotnymi sprawami publicznymi i wypracowanie wspólnego stanowiska (Chambers 1996; Fung 2003a; Setälä 2017). Wartość rozwiązań powstałych w ramach „miniaturowych społeczności” miała wynikać z faktu,

że ich uczestników postrzegano jako kalkę całej społeczności. Teoretyczne założenia *mini-publics* rozminęły się z rzeczywistością funkcjonowania społeczności lokalnych. Ich zróżnicowanie wewnętrzne, konflikty, odmienne interesy spowodowały, że nie udało się wypracować jednego modelu *mini-publics*, który byłby rozwiązaniem uniwersalnym. Rozszerzająca interpretacja terminu *mini-publics* doprowadziła do powstania rozmaitych rozwiązań deliberacyjnych, odmiennych pod względem rekrutacji członków, sposobu organizacji pracy tych podmiotów, czasu trwania dyskusji, a także relacji tych ciał z decydentami i pozycji tych ciał w lokalnym systemie decyzyjnym (Gastil i Black 2008; Lafont 2015). Dodatkowo zwrot teoretyków demokracji deliberacyjnej w kierunku podejścia systemowego, a odejście od nurtu koncentrującego się na instytucjonalizacji ciał deliberacyjnych, spowodował, że klasyfikacje poszczególnych rozwiązań jako podmiotów deliberacyjnych stały się mniej istotne. To z kolei przyczyniło się do jeszcze większej swobody w zakresie ich definiowania, ale także ich tworzenia, jak chociażby w zakresie doboru członków czy sposobu wypracowania wspólnego stanowiska (por. Bächtiger i in. 2014).

Biorąc pod uwagę zmianę tendencji w badaniach dotyczących ciał deliberacyjnych, skoncentrujemy się na tych elementach, które są również charakterystyczne dla badanych rad i komisji. Weryfikacja potencjału deliberacyjnego społecznych rad i komisji wymaga jednak wyjaśnienia sposobu rozumienia samej deliberacji. To właśnie rozbieżności interpretacyjne tej podstawowej kategorii stanowią istotny problem w badaniach ciał deliberacyjnych.

2. Deliberacja i zasady deliberacji

Odwołując się do tradycyjnego rozumienia deliberacji, należy wskazać, że dotyczyła ona podejmowania (wiązących) decyzji przez ciała kolegialne, których specyfiką była rotacja członków (Gastil 2008, s. 180–181). Współcześnie jednak deliberacja oznacza proces racjonalnej debaty, bazujący na rzetelnej informacji, wzajemnym argumentowaniu i przekonywaniu się uczestników do swoich racji (Cohen 1999; Dryzek 2010; J. Mansbridge 2008). Zadecydowanie nie polega na agregacji opinii jednostek, ale wypracowaniu wspólnego stanowiska, często kosztem odejścia od pierwotnych założeń poszczególnych członków, którzy w toku debaty zmienili swoje przekonania (Cohen 1996, s. 105). Współczesne definicje deliberacji nie wiążą jej efektów z bezpośrednim oddziaływaniem na zapadające decyzje podejmowane przez władze (Goodin i Dryzek 2006, s. 222). Same podmioty deliberacyjne postrzegane są jako forma uzupełniająca, a nie zastępująca czy stonowiąca konkurencję wobec rozwiązań demokracji przedstawicielskiej. Istotne zmiany są widoczne także w podejściu do sposobu wyboru członków ciał

deliberacyjnych i charakteru reprezentacji (Bächtiger i in. 2014; Setälä 2017). Biorąc pod uwagę zarówno zmianę podejścia do rozumienia samej deliberacji, jak i postępującą „liberalizację” w zakresie klasyfikowania ciał deliberacyjnych, traktujemy badane przez nas rady społeczne i komisje jako podmioty mające „potencjał deliberacyjny”. To asekuracyjne podejście wynika ze świadomości ograniczeń niepozwalających jednoznacznie zaklasyfikować rad społecznych i komisji jako podmiotów deliberacyjnych ani też partycypacyjnych. Przyjmujemy, że są to podmioty zaangażowania obywatelskiego, których funkcjonowanie oparte jest na zasadach deliberacji, a więc zakładających dostęp do informacji na temat spraw publicznych, a także wzajemny szacunek członków. Zapewniają one uczestnikom możliwość wyrażania własnego zdania (jako przedstawicielom określonej grupy społecznej) oraz podjęcie merytorycznej dyskusji, której rezultatem jest wypracowanie wspólnego stanowiska.

John Gastil w odniesieniu do warunków deliberacji w ciałach kolegialnych zastanawiał się, czy współcześnie w ogóle jest możliwe, aby takie podmioty były w pełni deliberacyjne i czy możliwe jest zaprojektowanie deliberacji w tak silnie zróżnicowanych podmiotach, które bazowałyby na tych samych zasadach (Gastil 2008, s. 183). W przekonaniu Gastila wzorcowy podmiot deliberacyjny ma wymiary: analityczny i społeczny. Na wymiar analityczny składają się takie elementy, jak: zapewnienie informacji (w tym eksperckiej w celu lepszego wyjaśnienia problemów), uszeregowanie wartości pod względem ich ważności, zidentyfikowanie różnych możliwości rozwiązania problemu, ważenie „za” i „przeciw” każdej z opcji, dokonanie wyboru najlepszego rozwiązania. Z kolei na wymiar społeczny deliberacji składają się: zapewnienie możliwości wypowiedzi uczestników bez preferowania którejkolwiek z nich, wzajemne zrozumienie się uczestników, rozważanie pomysłów innych uczestników i docenianie ich doświadczeń, wzajemny szacunek uczestników (Gastil 2008, s. 185).

Szczególne znaczenie dla projektowania deliberacji ma zróżnicowana struktura podmiotów, w których proces ten ma zachodzić. Dotyczy to przede wszystkim liczby i charakteru uczestników, co z kolei przekłada się na możliwość ich aktywnego uczestnictwa i wyrażania opinii. Gastil wyróżnił dwie grupy podmiotów deliberujących, co do których trudno przyjąć wspólne zasady właśnie z uwagi na ich skład. Są to: a) podmioty deliberujące z udziałem władz publicznych, do których zaliczył *21st century town meetings, sequenced forum*¹, *municipal council model* oraz b) podmioty deliberujące

¹ Gastil używa terminu *sequenced forum* w odniesieniu do trwałych form deliberacji, które skupiają obywateli, ekspertów i decydentów. Przykładem było Penn’s Landing Forum z Pensylwanii, którego celem było dyskutowanie na temat planowania przestrzennego. Istotą tego rozwiązania była ciągłość działania oraz fakt uczestnictwa w nim przedstawicieli władz (szerzej – Gastil 2008, s. 195–196).

zorientowane na obywatela (*citizen-centered public meetings*), w tym *deliberative polls*, *citizen juries*, *citizens' assembly revisited* (Gastil 2008, s. 192–206). Spośród tych form najbliższy badanym radom i komisjom jest model rad gminnych (*municipal council model*), który zdaniem Gastila jest formą regularnych spotkań interesariuszy w celu dyskusowania nad kształtem prowadzonej polityki, a nie rozstrzygnięcia konkretnych (jednorazowych i szczególnych) spraw. To, co wyróżnia tę formę deliberacji, to nie tylko możliwość dyskusowania w gronie, w którym uczestniczą także władze publiczne, ale pełnienie funkcji kontrolnej (choć właściwsza wydaje się funkcja monitorująca) w odniesieniu do realizowanych polityk publicznych. W przekonaniu Gastila rozwiązanie to łączy się z pewną formą władzy spoczywającej w rękach uczestników procesu, gdzie inne formy służyły raczej przekazywaniu informacji (Gastil 2008, s. 196–197). Za przykład „rad gminnych” Gastil podaje gminne rady zdrowia funkcjonujące w Brazylii od lat osiemdziesiątych XX w., składające się z przedstawicieli społecznych (dla których zarezerwowana jest połowa miejsc w radzie), reprezentantów instytucji opieki zdrowotnej oraz władz. To, co charakterystyczne dla tych podmiotów, to ich istotna rola w opiniowaniu lokalnych planów opieki medycznej, która – w przypadku braku zgody rady – może skutkować wstrzymaniem środków z budżetu centralnego (por. Cornwall 2008; Gastil 2008, s. 198). Skuteczności tej formy deliberacji Gastil upatruje w strukturze łączącej różnych interesariuszy oraz możliwości faktycznego oddziaływania na decyzje władz.

Zróżnicowanie form deliberacji, które wpływa na specyfikę i przebieg tego procesu, podkreślają także Amy Gutmann i Dennis F. Thompson. Niemniej autorzy wskazują, że istnieją uniwersalne zasady deliberacji, które mogą znaleźć zastosowanie nie tylko w odniesieniu do różnych form tego procesu, ale i odmiennych kwestii poddawanych pod dyskusję (Gutmann i Thompson 1996, s. 52–55). Co więcej, przywołani autorzy postrzegają deliberację jako formę rozwiązywania konfliktów społecznych, w tym powstałych na gruncie odmiennych wartości, wskazując jednocześnie na możliwość jej stosowania w przypadku zróżnicowanych środowisk o odmiennych interesach (Gutmann i Thompson 1996, s. 41; por. Bohman 1998, s. 408). Do uniwersalnych zasad deliberacji zaliczają: zasadę wzajemności, dostępu do informacji i upowszechniania informacji (*publicity*) oraz odpowiedzialności. Wzajemność jest zasadą naczelną, która oddziałuje na rozumienie dwóch pozostałych zasad, jak również takich kategorii takich, jak „wolność” (*liberty*) i „możliwość” (*opportunity*). Zasada wzajemności wyraża w przekonaniu autorów sens wspólnoty, jaka powstaje podczas deliberacji. Podkreślają oni jednak, że zasada wzajemności nie zawsze prowadzi do porozumienia. Kierowani nią uczestnicy deliberacji powinni jednak przedstawiać argumenty, które potencjalnie mogą być zaakceptowane przez innych. Dlatego dla Gutmann i Thompsona zasada wzajemności leży pomiędzy rozważą a obiektywizmem (*between prudence and impartiality*) (Gutmann i Thompson 1996, s. 52–53).

Zgodnie z zasadą dostępu do informacji (upubliczniania) wszelkie informacje zarówno o działaniach władz, jak i obywateli, które wywołują skutki polityczne, powinny być dostępne dla ogółu. Choć, jak wskazują autorzy, istnieją argumenty przemawiające za ograniczeniem otwartości deliberacji i w szczególnych sytuacjach jest to uzasadnione (Gutmann i Thompson 1996 s. 99–126; por. Chambers 2005). Z kolei zasada odpowiedzialności (*accountability*) zakłada, że każdy uczestnik deliberacji jest odpowiedzialny za podejmowane rozstrzygnięcia. Przy czym odpowiedzialność ma tu inny charakter niż w przypadku demokracji przedstawicielskiej, w której od przedstawicieli oczekuje się zwycięstwa w wyborach i przestrzegania prawa. W przypadku deliberacji chodzi o uzasadnienie podjęcia określonych działań wobec reprezentowanych grup (zob. Gutmann i Thompson 1996, s. 128–164).

James Bohman jako podstawowe zasady deliberacji wskazuje dostępność i równość, które mogą być jednak ograniczane przez zawężenie deliberacji wyłącznie do wybranych form komunikowania. Ograniczenie form wypowiedzi może wykluczyć część ludzi, np. mniej wykształconych bądź nieposiadających wystarczających kompetencji komunikacyjnych. Autor podkreśla także znaczenie jakości wzajemnego wysłuchania się uczestników, bo jest to podstawa do wypracowania wspólnych rozwiązań. Natomiast procedury deliberacyjne nie mogą wykluczać bądź marginalizować jakichkolwiek poglądów, opinii i form, w jakich są one wyrażane (Bohman 1998, s. 409–410).

Zbliżone podejście prezentował Joshua Cohen, proponując „zasadę deliberacyjnego włączenia”, która miała gwarantować możliwość uczestnictwa w procesie deliberacji niezależnie od przekonań², z uwagi na to, że proces ten powinien być pluralistyczny (*principle of deliberative inclusion*) (Cohen 1996, s. 102). Kolejną zasadą deliberacji wskazaną przez Cohena była zasada dobra wspólnego. Zakładała ona, że – mimo wątpliwości przedstawicieli demokracji agregatowanej – istnieje dobro wspólne, które ma charakter nadrzędny względem interesów jednostkowych i to ono nadaje główny kierunek deliberacji (Cohen 1996, s. 105). Inną z zasad wyróżnionych przez Cohena była zasada partycypacji, w praktyce sprowadzona do zasady równości, a nawet równego dostępu uczestników deliberacji do oddziaływania na podejmowane rozstrzygnięcia (por. Bohman 1998, s. 410–411; Cohen 1996, s. 106).

Zasady postępowania uczestników deliberacji wskazał także Archon Fung, określając je „zasadami deliberacyjnej aktywności” (*principles of deliberative activism*). Faktycznie są to zasady, które pozwalają na odstępstwa od teoretycznych założeń deliberacji, które nie zawsze mają odzwierciedlenie w rzeczywistości. Dlatego zdaniem Funga odejście od perswazyjnych metod jest zasadne w sytuacji, gdy wymaga to stworzenia warunków dla sprawiedliwej

² Uczestnictwo „każdego w procesie deliberacji” oznacza tu sytuację, w której każdy człowiek powinien mieć zapewnioną reprezentację swoich interesów (por. Landemore 2017, s. 9; Urbinati 2000).

i włączającej deliberacji (Fung 2005, s. 401–402). Pierwszą z zasad jest wierność założeniom deliberacji, które nie zawsze są idealne. W związku z tym należy tolerować niedociągnięcia i pracować nad doskonaleniem deliberacji, kierując się założeniami teoretycznymi. Drugą jest zasada wyrozumiałości (życzliwości) (*charity*), zgodnie z którą należy odnosić się do uczestników deliberacji z szacunkiem, życzliwością i założeniem, że kierują się oni tą samą zasadą. Trzecia zasada Funga dotyczy wyczerpania środków działania w procesie deliberacji (*exhaustion*). Korzystanie z innych form niż argumentacja i perswazja (niekomunikacyjnych) w celu przekonania pozostałych uczestników jest uzasadnione, o ile zostaną wyczerpane wszystkie mechanizmy komunikowania właściwe dla deliberacji. Z kolei czwarta zasada – proporcjonalności – wiąże się z poprzednią i dotyczy uzasadnienia odejścia od mechanizmów komunikowania właściwych dla deliberacji. Jest ono zasadne, zdaniem Funga, wprost proporcjonalnie do odrzucania procedur deliberacyjnych przez pozostałych uczestników procesu (Fung 2005, s. 402–403).

3. Informacja i jej znaczenie w procesie deliberacji

Dostęp do informacji oraz wymiana zasobów informacyjnych są istotnymi elementami deliberacji. W kontekście deliberacji zachodzącej wewnątrz podmiotów skupiających przedstawicieli interesariuszy społecznych zainteresowanych poruszaniem sprawami publicznymi, istotne jest: 1) zapewnienie dostępu do informacji; 2) stworzenie warunków do wymiany informacji między interesariuszami; 3) upowszechnianie informacji o przedmiocie deliberacji poza strukturą samego podmiotu deliberującego. Wyposażenie uczestników debaty w informacje dotyczące przedmiotu obrad leży po stronie władz publicznych, będących organizatorem tego procesu (por. Owens 2000, s. 1141–1142). Odpowiedzialność za skuteczną deliberację rozkłada się między organizatorów procesu oraz uczestników. Władze publiczne powinny stworzyć warunki do swobodnej wymiany poglądów oraz doświadczeń zaangażowanych uczestników. Chodzi tu zarówno o warunki techniczno-lokalowe, jak i sposób zaplanowania spotkań (pod względem terminu organizacji, czasu przewidzianego na dyskusje oraz czasu przewidzianego na sformułowanie opinii przez podmiot opiniodawczo-doradczy), który pozwoli wszystkim na swobodną wypowiedź i wysłuchanie pozostałych uczestników. Również upowszechnienie informacji dotyczących przedmiotu i przebiegu deliberacji leży po stronie władz i członków ciał deliberujących. Dyskusyjną kwestią pozostaje otwartość tego procesu, postulowana jako jedna z jego głównych zasad, o czym napisano w poprzednim podrozdziale. Zdaniem niektórych badaczy powinna być ona procesem ekskluzywnym, odbywającym się „za zamkniętymi drzwiami”, bo tylko takie rozwiązanie może zapewnić efektywną deliberację (Chambers 2004; Checkel 2001).

Analogicznie w odniesieniu do badanych społecznych rad i komisji zapewnienie dostępu do informacji dotyczących przedmiotu spotkania oraz kwestii, co do której podmiot opiniodawczo-doradczy ma zająć stanowisko, leży po stronie władz miasta. W praktyce informacje upowszechniane są wcześniej przez urzędników będących opiekunami poszczególnych rad i komisji. Z przeprowadzonych badań ilościowych wynika, że posiedzenia rad i komisji w zasadzie nie służą pozyskiwaniu informacji. Nie mają charakteru informacyjnego w tym znaczeniu, że sprawy publiczne, co do których ma zostać wyrażone stanowisko rady, są prezentowane członkom dopiero podczas posiedzenia. Informacje o przedmiocie spotkania wraz z niezbędnymi wyjaśnieniami merytorycznymi są przekazywane członkom rad i komisji przed spotkaniem. Niemniej posiedzenia tych podmiotów mają charakter informacyjny w takim znaczeniu, że w toku dyskusji uściśla się określone tematy, a także następuje wymiana informacji między uczestnikami. Wniosek ten można wysnuć pośrednio z odpowiedzi członków rad i komisji na pytanie dotyczące wiodącej aktywności jako członka ciała opiniodawczo-doradczego (tab. 5.5).

W przypadku niektórych podmiotów, tj. rady ds. osób niepełnosprawnych czy rady rynku pracy, spotkania zazwyczaj wiążą się z koniecznością podjęcia decyzji dotyczących spraw osobowych bądź finansowych [np. przesunięcie środków z PFRON czy podjęcie decyzji o zwrocie środków nienależycie pobranych na aktywizację zawodową (na temat zakresu zadań rad i komisji patrz szerzej rozdz. I)]. Tego rodzaju kwestie, mimo informacji przekazanych członkom przed planowanym posiedzeniem, wymagają wyjaśnienia podczas obrad przez pracownika właściwego podmiotu administracji publicznej. Przykładem może być poniższy cytat:

W większości przypadków takie rzeczy referuje albo dyrektor powiatowego urzędu pracy, który proponuje zmiany, bo też dokonujemy przesunięć na przykład w funduszu pracy, no i dlatego taka sytuacja zaistniała i jest konieczność przesunąć to referuje albo dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy, albo pracownik odpowiedzialny w komórce za te fundusze (...) (X/R/c).

Posiedzenia społecznych rad i komisji mogły mieć charakter informacyjny także w tym sensie, że były okazją do wymiany informacji, wiedzy i doświadczeń pomiędzy członkami tych podmiotów. W przeprowadzonych wywiadach respondenci wskazywali, że posiedzenia rad i komisji stanowią okazję do dyskusji i wymiany doświadczeń³. Przykładem są poniższe wypowiedzi respondentów:

³ Kod „platforma dialogu i dyskusji” wystąpił w 35 wywiadach, co stanowiło 22,2% ogółu kodów. Nieznacznie częściej respondenci wskazywali, że rady i komisje pełnią funkcję informacyjną (38 wywiadów, 24,1% kodów), zaś ich członkowie przekazują informacje z posiedzeń mieszkańcom (40 wywiadów, 25,3% kodów).

No jest to taka, takie ciało, taki organ, który skupia przedstawicieli różnych instytucji, różnych podmiotów. No i daje taką okazję do wymiany doświadczeń, do spotkań. Pewnie gdyby nie ta Komisja, to byśmy się nigdy nie spotkali. Więc tak, wydaje mi się, że jest potrzebna (XIII/B/c/2).

(...) jest to taki dobry twór do tego, żeby spotkać się raz na jakiś czas i wspólnie porozmawiać o tym, jak ten rynek pracy wygląda z różnych perspektyw, wymienić się doświadczeniami, informacjami (...) (IX/R/c).

Można stwierdzić, że członkowie rad/komisji są informowani o tematyce planowanych posiedzeń i otrzymują niezbędne materiały do zapoznania się z przedmiotem obrad. Podobnie wskazują wyniki badań jakościowych. Wynika z nich, że członkowie społecznych rad i komisji są informowani o celu spotkania w sposób zwyczajowo przyjęty dla danego podmiotu. Jednocześnie otrzymują niezbędne dokumenty, z którymi powinni się zapoznać. Zazwyczaj odbywa się to drogą mailową. Zdarza się, że informacje upowszechniane są bezpośrednio przez pracowników administracji (przesyłane mailowo wszystkim członkom rady/komisji) bądź są rozsyłane przewodniczącemu rady/komisji, a następnie przez niego rozpowszechniane wśród członków rady/komisji. Opis procedury informowania członków podmiotów opiniodawczo-doradczych zawiera wypowiedź jednego z uczestników wywiadu:

My mamy swoją skrzynkę mailową, tak? I przewodnicząca [rady – przyp. A.K.] zazwyczaj przed spotkaniem wysyłała nam dokumenty. Mogliśmy się z nimi zapoznać i później dyskutowaliśmy na spotkaniach Rady Działalności Pożytku Publicznego. Zazwyczaj to tak wyglądało, bo tutaj bardzo przestrzegaliśmy pewnych zasad, bo to było, zdecydowanie ułatwiało pracę i te spotkania one były czasami dwugodzinne w zależności od tematu, które poruszaliśmy, czasami jeszcze dłuższe w zależności od uwag ile się pojawiało, ale zawsze było tak, że wcześniej mieliśmy już dokument, z którym mogliśmy się zapoznać. (...) pani X, zresztą przewodnicząca, bardzo o to dbała, żebyśmy mieli pełną informację. Czasami pojawiała się informacja takie ad hoc, że nagle tutaj coś się pojawiło, ale zazwyczaj już przed samym spotkaniem rady dostawaliśmy pełną dokumentację i mogliśmy się odnieść do dokumentów, a później dyskutowaliśmy (IX/P/c/1).

Zatem członkowie rad i komisji przystępując do obrad – przynajmniej teoretycznie – powinni posiadać informacje dotyczące przedmiotu posiedzenia. Zdarzają się sytuacje, że urzędnicy rozsyłają członkom rad/komisji informacje o przedmiocie posiedzenia i jednocześnie proszą ich o przesyłanie uwag i opinii jeszcze przed zebraniem się całej rady. Rozwiązanie to ma służyć usprawnieniu przebiegu posiedzenia i przygotowaniu stosownych dokumentów. Praktykę tę – mimo iż odbiega od zasad deliberacji⁴ – doce-

⁴ Przesyłanie opinii przez członków rady/komisji bez dyskusji i odniesienia się pozostałych członków, może skutkować usztywnieniem stanowiska i pogłębieniem przekonania, że jest ono właściwe. Członkowie mogą być mniej skłonni do zmiany swojej opinii w trakcie debaty, z uwagi na to, że zostało ono już wcześniej ujawnione i przesłane pracownikom

niąją ze względów organizacyjnych członkowie rad, o czym świadczy wypowiedź przewodniczącego jednego z badanych podmiotów:

Dostajemy najpierw do wglądu e-mailowo żebyśmy mogli się wszyscy oddzielnie z tym dokumentem zapoznać, żebyśmy już na samym posiedzeniu nie tracili zbyt dużo czasu nad korektami i wtedy e-mailowo wysyłamy swoje uwagi (...) te uwagi pracownik Centrum Dialogu zbiera i te wszystkie uwagi dopiero omawiamy na posiedzeniu. Kto jest „za”, która uwaga jest cenna i ważna, żeby ja uznać, a która no raczej mniej. Wtedy głosujemy po prostu (IX/P/p).

Jeżeli chodzi o warunki organizacyjne funkcjonowania rad i komisji, zapewniające możliwość wymiany informacji, a więc częstotliwość spotkań i czas na wypracowanie opinii, zostaną one omówione w kolejnych podrozdziałach. W tym miejscu warto odnieść się do kwestii upowszechniania informacji przez członków rad i komisji w ich otoczeniu. Zarówno w toku badań ilościowych, jak i jakościowych stwierdzono, że członkowie komisji „wychodzą” z informacją do społeczności lokalnej bądź zainteresowanych grup społecznych, z którymi są związani (lub je reprezentują) (patrz szerzej – rozdz. V). Członkowie rad i komisji zapytani o to, czy przed wypracowaniem opinii konsultują się z zainteresowanymi środowiskami, przyznali – 67,8% respondentów – że stosują takie praktyki. Najczęściej przeprowadzenie konsultacji ze środowiskiem zewnętrznym deklarowali członkowie rad seniorów (81,9%) oraz komisji bezpieczeństwa i porządku (71,4%) (tab. 6.1).

W przypadku rad seniorów częstotliwość konsultowania przygotowywanych opinii jest powiązana ze stosunkowo często deklarowaną przez ich członków aktywnością, jaką jest „zgłaszanie problemów grup społecznych i społeczności lokalnych” (tab. 5.5). Seniorzy mają poczucie, że są „winni” reprezentowanemu środowisku informację na temat postępów w jej załatwianiu.

Odwołując się do wyników badań jakościowych, można zauważyć, że kod „przekazywanie informacji mieszkańcom” wystąpił w 40 obserwacjach (wywiadach), co stanowiło 25,3% ogółu. Ponadto „przekazywanie informacji mieszkańcom” oraz „konsultowanie pomysłów rady ze środowiskiem” były jednymi z częściej wskazywanych przez respondentów w wywiadach, w odniesieniu do relacji między członkami rad/komisji a społecznością lokalną (tab. 6.2).

Można stwierdzić, że członkowie społecznych rad i komisji dostrzegali konieczność bieżącej wymiany informacji i konsultacji spraw ze społecznością lokalną. Wiązało się to z poczuciem odpowiedzialności względem środowisk, z którymi byli związani. Wymiana informacji, zdaniem członków badanych

administracji publicznej. Zmiana zdania członków rady może świadczyć o braku stanowczości i własnego zdania, co zaprzecza praktykom deliberacji zakładającym wspólny namysł i rozważanie argumentów wszystkich zaangażowanych stron.

Tabela 6.1. Praktyka konsultowania przygotowywanych przez radę/komisję opinii z zainteresowanym środowiskiem (w %)

	Odsetek odpowiedzi								Ogółem
	Rada Działalności Pożytku Publicznego	Rada młodzieżowa	Rada seniorów	Rada ds. osób niepełnosprawnych	Rada sportu	Powiatowa rada rynku pracy	Komisja bezpieczeństwa i porządku	Komisja urbanistyczno-architektoniczna	
Tak	67,7	70,3	81,9	54,6	68,9	58,1	71,4	37,6	67,8
Nie	32,3	29,7	18,1	45,4	31,1	41,9	28,6	62,4	32,2
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 6.2. Zestawienie kodów dotyczących relacji członków rad i komisji ze społecznościami lokalną

Rodzaj relacji pomiędzy członkami rad/komisji a społecznościami lokalną	Liczba obserwacji	Obserwacje (w %)
przedstawicielstwo	27	17,1
pośrednictwo	40	25,3
przekazywanie informacji mieszkańcom	40	25,3
konsultowanie pomysłów rady ze środowiskiem lokalnym	28	17,7
brak relacji	23	14,6

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem aplikacji QDA Miner v5.0.32.

podmiotów, zapewnia także transfer pomysłów pochodzących od społeczności lokalnych. Choć nie było to priorytetowe działanie rad i komisji, to w przypadku niektórych podmiotów wymiana informacji była istotnym obszarem ich aktywności (patrz tab. 5.5). Przykładem doceniania wymiany informacji może być fragment wypowiedzi jednego z członków badanych rad:

Jak najbardziej. Ja czuję, że jesteśmy takimi łącznikami pomiędzy tym środowiskiem społecznym a radą i władzami miasta i tutaj jakby, ja byłbym za tym, żeby jak najczęściej właśnie zasięgać opinii środowiska, dzielić się tym, co my robimy i też przedstawiać, nakreślać pewne problemy, z jakimi władze miasta się borykają, także tak, żeby te decyzje były też jakby szeroko konsultowane i żeby ten przepływ informacji tutaj był dobry i płynny (XV/S/c).

Tabela 6.3. Zestawienie kodów dotyczących funkcji rad i komisji

Funkcja	Liczba obserwacji	Obserwacje (w %)
informowanie	38	24,1
opiniowanie	119	75,3
doradzanie	63	39,9
inicjowanie	119	75,3
udział w procesie decydowania	23	14,6
wykonywanie zadań	41	25,9
oddziaływanie na decyzje władz	21	13,3
wpływ na funkcjonowanie miasta	46	29,1
kontrola	25	15,8

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem aplikacji QDA Miner v5.0.32.

Deliberacja zakłada także przekazywanie informacji pochodzących od obywateli do władz publicznych. Jej nośnikami są uczestnicy deliberacji, którzy powinni zwracać uwagę na problemy i sprawy istotne dla ogółu obywateli (Gastil 2008, s. 178–179; Karpowicz, Raphael 2016). W przypadku badanych rad i komisji również przekazywanie informacji z otoczenia było jedną z ważniejszych, choć nie wiodącą funkcją tych podmiotów (tab. 6.3).

Członkowie badanych przez nas społecznych rad i komisji nie uważali „przekazywania” władzom informacji płynących od obywateli za swoje zadanie. Z przeprowadzonych wywiadów wynika, że było to dla nich coś naturalnego, wpisanego w rolę członka podmiotu opiniodawczo-doradczego.

4. Częstotliwość posiedzeń rad i komisji

Wraz z upowszechnianiem się systemowego podejścia do deliberacji zaczęły się pojawiać postulaty zwiększenia trwałości ciał deliberacyjnych (zob. Gastil 2008, s. 195; Setälä 2017, s. 853). Ich okazjonalny charakter, wynikający ze sposobu powoływania członków, przedmiotu debaty i rozstrzygnięcia konkretnych problemów (a nie kształtowania określonych polityk), nie pozwalał na wykorzystanie potencjału podmiotów deliberujących. Zdaniem Maiji Setäli, trwałe funkcjonowanie różnego typu *mini-publics* mogłoby pozwolić im odgrywać rzeczywistą rolę w procesach decyzyjnych. Jednak według autorki, oprócz stałego charakteru samych podmiotów deliberacyjnych, konieczne jest jeszcze zapewnienie rotacji członków tych ciał. Istotne jest również, aby zapewnić ich niezależność od władz, gdyż istnieje ryzyko, że uzależnienie ich obecności od decyzji władz przyczyni się do ich

instrumentalnego traktowania i wykorzystywania w sytuacji, gdy ich opinia będzie „potrzebna” władzom, analogicznie jak w przypadku referendum fakultatywnego (Setälä 2017, s. 583; por. Potz 2010, s. 118).

Badane rady i komisje wydają się wpisywać w postulat tworzenia trwałych form o charakterze opiniodawczo-doradczym. Funkcjonują one stale na zasadzie kadencyjności, która zapewnia rotację członków tych podmiotów⁵. W przypadku badanych rad i komisji zarówno kwestia długości kadencji, jak i organizacji posiedzeń tych podmiotów są zróżnicowane i regulowane w przedmiotowych ustawach, albo aktach prawa miejscowego (patrz szerzej rozdz. III). Do oceny potencjału deliberacyjnego badanych rad i komisji istotne znaczenie ma częstotliwość posiedzeń, które umożliwiają bezpośredni kontakt członków tych podmiotów, wymianę poglądów, opinii i debatę opartą na argumentach.

Uwzględniając wyniki badań ilościowych, można stwierdzić, że posiedzenia tych podmiotów odbywają się często. Respondenci (41,7%) wskazali, że posiedzenia rady/komisji, w której zasiadają, odbywają się raz na miesiąc lub częściej. Jeżeli uwzględnimy wskazania respondentów, którzy przyznali, że posiedzenia ich rady/komisji odbywają się raz na dwa miesiące (13,6%) i raz na trzy miesiące (17,5%), to możemy stwierdzić, że większość rad spotyka się co najmniej kilka razy w roku. Dodatkowo uwzględnić należy wskazania respondentów, że posiedzenia odbywają się nieregularnie (21,9%). Wprawdzie nie można ustalić na podstawie tych wskazań, jaka jest częstotliwość nieregularnych spotkań członków rad, jednak uwzględniając dodatkowo wyniki badań jakościowych, można przypuszczać, że członkowie rad spotykają się częściej, niż zakłada to harmonogram pracy danego podmiotu w sytuacji, gdy zaistnieje taka potrzeba. W przeprowadzonych wywiadach rozmówcy pytani o częstotliwość prac rady/komisji, w której zasiadają, najczęściej wskazywali cykliczny charakter prac. Wskazanie to pojawiło się w 36 wywiadach, co stanowiło 22,8% ogółu obserwacji. Stosunkowo duża grupa rozmówców przyznała, że posiedzenia ich rad mają charakter mieszany, tj. planowo-bieżący (wskazanie w 30 obserwacjach – 19% obserwacji). Oznacza to, że pomimo zaplanowanego kalendarza zdarzają się sytuacje,

⁵ Rotacja członków w radach i komisjach wynika z kadencyjności tych podmiotów. Nie jest ona jednak pełna, w tym znaczeniu, że po zakończeniu kadencji wymianie automatycznie podlega cały skład. Niektóre z rad wprowadziły do regulaminów ograniczenia dotyczące pełnienia funkcji członka rady. Odwołanie się do losowania, jako formy doboru członków ciał deliberacyjnych, jest przedmiotem dyskursu naukowego od początku badań dotyczących demokracji deliberacyjnej. Rozwiązanie to, choć nawiązuje do antycznego modelu zapewniającego rotację w decyzyjnych podmiotach kolegialnych, w przypadku ciał deliberacyjnych ma nieco inny charakter. Podstawowy zarzut dotyczy braku możliwości zapewnienia takiej próby, która faktycznie odzwierciedlałaby strukturę społeczeństwa (lub społeczności lokalnych) nie tylko pod względem demograficznym, ale także merytorycznym (problemowym) (por. Buchstein 2019).

kiedy członkowie spotykają się, aby dyskutować na temat, który pojawił się nagle bądź nie może czekać do kolejnego (planowanego) posiedzenia rady. Część respondentów przyznała, że ich rada spotyka się, gdy jest taka potrzeba (16 obserwacji – 10,1% ogółu obserwacji). Charakter prac niektórych rad i komisji wymusza nieplanowane spotkania ich członków. Przykładowo okolicznością taką jest pojawienie się zagrożenia w mieście, o czym świadczy wypowiedź członka jednej z badanych komisji bezpieczeństwa i porządku:

(...) z reguły komisja pracuje według tego stałego harmonogramu tematycznego, natomiast no od czasu do czasu są jakieś sprawy doraźne, które no niezależnie od tego co ma być, no muszą być cyklicznie rozpatrywane. (...) Na przykład choroba ptaków (...) Ptasia grypa. Także to są sprawy, które trzeba w takiej sytuacji rozpatrywać również doraźnie, które akurat występują, a nie były przewidziane w harmonogramie tym stałym działania (VI/B/u).

Analizując wyniki badań ilościowych z podziałem na poszczególne rady i komisje, można zauważyć różnice dotyczące częstotliwości spotkań. Najczęściej posiedzenia odbywają rady działalności pożytku publicznego, rady młodzieżowe i rady seniorów. W przypadku tych podmiotów ponad połowa respondentów wskazała, że spotykają się co najmniej raz w miesiącu lub częściej (tab. 6.4). Częstotliwość spotkań można także wiązać z deklarowanym przez respondentów postrzeganiem roli rady/komisji. Członkowie tych rad częściej niż inni wskazywali, że stwarzają one możliwość do wypowiedzenia się mieszkańców i ich przedstawicieli w istotnych dla miasta sprawach. Tak uważało 48% członków RDPP, 50,9% członków rad młodzieżowych i 55,2% rad seniorów. Dla porównania taką korzyść wskazało zaledwie 7,5% komisji urbanistyczno-architektonicznych (tab. 6.4).

Częstotliwość spotkań tych rad można wiązać z rodzajem aktywności deklarowanej przez ich członków (tab. 5.5). Członkowie RDPP, rad młodzieżowych i seniorów wskazywali najczęściej, że do ich zadań należy również inicjowanie pomysłów i projektów. Dlatego też organizacja posiedzenia może być wynikiem potrzeby zgłaszanej przez samych członków rady, którzy uważają, że określone kwestie wymagają omówienia. W gronie podmiotów aktywnych, jeżeli chodzi o inicjowania pomysłów, znalazły się także rady sportu (tab. 5.5). Jednak ich spotkania nie odbywają się aż tak często, jak wspomnianych trzech rad. Blisko $\frac{1}{3}$ członków rad sportu wskazała, że spotkania ich rady odbywają się nieregularnie. Częstotliwość spotkań tych podmiotów warunkowana jest zakresem przypisanych im zadań (szerzej – rozdz. III).

Największe wątpliwości dotyczące oceny charakteru posiedzeń rad i komisji budzi frekwencja członków podczas spotkań. Trudno weryfikować ją na podstawie zwrotu ankiet, które były dystrybuowane różnymi kanałami, nie tylko podczas posiedzeń rad i komisji (szerzej – rozdz. IV). Nieprzydatne okazują się także w tym celu protokoły z posiedzeń poszczególnych rad/

Tabela 6.4. Częstotliwość spotykania się członków rad/komisji na posiedzeniach (w %)

	Rodzaje rad								Ogółem
	Rada Działalności Pożytku Publicznego	Rada młodzieżowa	Rada seniorów	Rada ds. osób niepełnosprawnych	Rada sportu	Powiatowa rada rynku pracy	Komisja bezpieczeństwa i porządku	Komisja urbanistyczno-architektoniczna	
Raz na miesiąc lub częściej	50,0	68,0	61,3	11,3	21,7	4,8	6,3	9,7	41,7
Raz na dwa miesiące	15,7	10,1	24,0	7,2	16,0	11,3	3,2	14,0	13,6
Raz na trzy miesiące	14,6	2,8	9,6	23,7	23,6	61,3	41,3	4,3	17,5
Rzadziej niż raz na trzy miesiące	3,0	0,5	0,4	5,2	9,4	5,6	18,3	1,1	3,9
Nieregularnie posiedzenia zwoływane w miarę potrzeb	15,2	15,5	4,1	52,6	29,2	16,9	29,4	71,0	21,9
Trudno powiedzieć	1,5	3,1	0,7	-	-	-	1,6	-	1,4
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

($p = 0,000$, $C = 0,607$) – testu dokonano po wykluczeniu z analizy odpowiedzi „trudno powiedzieć”.

Źródło: opracowanie własne.

komisji, bowiem nie wszystkie zawierają informacje dotyczące liczby uczestników posiedzenia. Warto jednak zaznaczyć, że problem niskiej frekwencji podczas posiedzeń rad i komisji nie był szczególnie sygnalizowany w trakcie wywiadów. Rady i komisje, które ewentualnie zetknęły się z takim problemem na początkowym etapie funkcjonowania, w kolejnych kadencjach wprowadzały wewnętrzne mechanizmy regulacyjne i dyscyplinujące członków, nie chcąc, aby podmioty te były postrzegane jako fasadowe. Niskiej frekwencji miały zapobiegać m.in. tworzony z wyprzedzeniem kalendarz i popołudniowe godziny spotkań, stały kontakt mailowy oraz listy obecności, a także możliwość wykluczenia członka rady, który nie uczestniczył w posiedzeniach. Przykładem mogą być następujące wypowiedzi:

Tak stały kalendarz spotkań to określony dzień każdego miesiąca stricte sztywno ustalone na cały rok tak, żeby każdy mógł sobie planować i żeby już z góry wiedział, że to jest spotkanie. Kiedy trzeba było zrobić jakieś dodatkowe spotkanie, to się zdarzało natomiast ten nasz kontakt mailowy był taki dosyć czytelny przejrzysty i myślę, że tutaj wszystkie uchwały i wszystko szło też w drodze (...) myślny monitorowali, co więcej prowadziliśmy listę obecności, jak ktoś nie był na jakiejś określonej liczbie spotkań

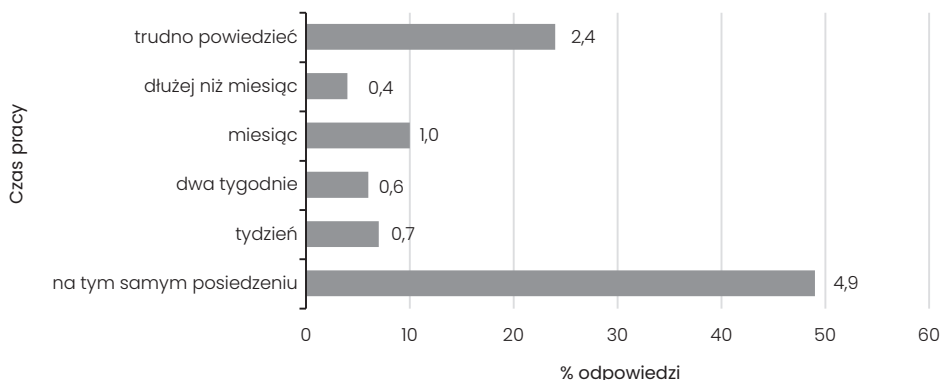
to mogliśmy tutaj podnieść też jakiś głos, zainterweniować i tak dalej. Czyli nie chcieliśmy, żeby to był sztuczny twór albo żeby ktoś miał w CV napisane, że jest członkiem rady pożytku publicznego i myśmy sami tego pilnowali (IX/P/c/3).

(...) mieliśmy też sformalizowane w regulaminie nasze absencje i było tak, że proszę Pani, nie wiem, czy trzy absencje pod rząd skutkowały wykluczeniem z rady. Ponieważ, no założyliśmy, że nie ma być to ciało dla ciała, tylko to ma być praca po prostu, prawda? I oczywiście, o ile sytuacje zdarzają się w naszym życiu bardzo różne, losowe, i tak dalej, o tyle, wie Pani, no nie spotykamy się aż tak często znowu, żeby nie móc sobie pewnych rzeczy zaplanować. (...) Poza tym, spotykamy się też w godzinach popołudniowych, zazwyczaj jest to godzina piętnasta trzydzieści, szesnasta, kiedy większość już jest po tej pracy (...) więc tak to też się staramy, wie Pani, łączyć (VIII/P/N/c).

Odnosząc się do istotnej kwestii, jaką jest w kontekście potencjału deliberacyjnego tych podmiotów możliwość bezpośredniego (*face-to-face*) spotkania się członków i prowadzenia dyskusji, należy wskazać, że konstrukcja rad i komisji stwarza ku temu warunki. Spotkania podmiotów opiniodawczo-doradczych odbywają się dość często i regularnie. Należy podkreślić również elastyczność tych ciał w zakresie organizacji dodatkowych spotkań, zwoływanych w razie potrzeby.

5. Czas na dyskusję i „namysł”

Kolejnym warunkiem deliberacji zachodzącej w ramach ciał kolegialnych jest zapewnienie „odpowiedniego” czasu na „racjonalny namysł”, dyskusję i przyjęcie rozwiązania przez podmiot deliberujący. Jak wskazał John Gastil, deliberacja wymaga czasu, ale poświęcony czas skutkuje podjęciem lepszych i bardziej etycznych decyzji (Gastil 2005, s. 8; Curato i in. 2017; por. Witt 2019, s. 2). Deliberacja to proces społeczny, który wymaga zapewnienia każdemu uczestnikowi takiej samej ilości czasu na wypowiedź, przy czym zagwarantowanie możliwości wyrażenia opinii przez uczestnika deliberacji jest nawet ważniejsze niż jej uwzględnienie w finalnej decyzji (Gastil i Black 2008, s. 12). W przypadku badanych rad i komisji można zauważyć, że ilość czasu przeznaczona na dyskusję nad przedkładanymi do zaopiniowania sprawami była determinowana ich specyfiką. Część opinii przyjmowana przez członków rad i komisji miała charakter rutynowy i nie budziła kontrowersji. W takiej sytuacji wyrażenie opinii przez radę/komisję było formalnością, która nie wywoływała dyskusji. Trudno też w takiej sytuacji dopatrywać się faktycznej deliberacji polegającej na „ważeniu” argumentów. Jednak badane podmioty zajmowały się także istotniejszymi sprawami, które uwidaczniały odmiennosc stanowisk i opinii członków rad i komisji. Respondenci zapytani o przeciętny czas na wyrażenie opinii dotyczącej przedłożonego im dokumentu najczęściej wskazywali, że odbywa się to na tym samym posiedzeniu rady/komisji (ryc. 6.1).



Rycina 6.1. Czas pracy rady/komisji nad jednym projektem/planem/sprawozdaniem w celu wyrażenia o nim opinii

Źródło: opracowanie własne.

Odpowiedzi wskazujące inny (dłuższy) czas przeznaczony na przygotowanie opinii wiążą się np. z koniecznością zaopiniowania programów, dokumentów strategicznych czy kierunków rozwoju miasta. Opinie dotyczące takich kwestii są uprzednio zaplanowane w kalendarzu prac rad/komisji i z reguły mają cykliczny charakter. Dłuższy czas na wydanie opinii przez członków rad i komisji był przewidziany także w odniesieniu do spraw niewymagających spotkania członków, a więc takich, które mogły być przyjęte w trybie obiegowym. Warto jednak wskazać, że tryb obiegowy traktowany jest przez członków rad/komisji jako rozwiązanie dodatkowe, wykorzystywane sporadycznie. Z pewnością nie zastępuje posiedzeń rad, podczas których członkowie mają okazję się spotkać i dyskutować, co jak pokazują wywiady, jest bardzo ważnym wymiarem funkcjonowania rad i komisji. O dodatkowym i wyjątkowym stosowaniu trybu obiegowego – jako formy przyjmowania opinii przez rady i komisje – świadczą cytowane wypowiedzi:

Raz w miesiącu, regularnie się spotykamy, z wyjątkiem dwóch miesięcy wakacyjnych, lipca i sierpnia, gdzie przechodzimy na, tak zwany, tryb obiegowy, ponieważ zdecydowana większość posiada pocztę elektroniczną, więc jeżeli coś jest, to ja to rozsyłam (I/S/p).

Bywało, że dokumenty do opiniowania dostawaliśmy troszkę później. Wprowadziliśmy przez to do regulaminu obiegowy tryb podejmowania decyzji. Natomiast też wypracowaliśmy taki model współpracy, że w ramach możliwości to przedstawiciele urzędów wcześniej nam przesyłają te dokumenty, nawet jakby... jeszcze jak jest roboczy dokument albo bywało, że pomysł na dokument, jakieś założenia strategii czy programu były prezentowane i myśmy się odnosili jakby tak kierunkowo, a potem na zamknięciu znów mieliśmy konsultacje w radzie (I/P/p).

Tabela 6.5. Przeciętny czas pracy rady/komisji nad jednym projektem/planem/sprawozdaniem w celu wyrażenia opinii (w %)

	Rodzaje rad								Ogółem
	Rada Działalności Pożytku Publicznego	Rada młodziężowa	Rada seniorów	Rada ds. osób niepełnosprawnych	Rada sportu	Powiatowa rada rynku pracy	Komisja bezpieczeństwa i porządku	Komisja urbanistyczno-architektoniczna	
Na tym samym posiedzeniu, na którym projekt został złożony	46,0	34,4	34,3	69,1	59,4	81,5	60,3	67,7	49,0
Tydzień	12,6	7,5	7,7	8,2	3,8	4,8	1,6	9,7	7,4
Dwa tygodnie	12,6	3,9	5,9	4,1	4,7	5,6	3,2	15,1	6,4
Miesiąc	10,6	10,6	15,5	5,2	12,3	0,8	5,6	4,3	9,6
Dłużej niż miesiąc	3,5	3,9	6,6	1,0	4,7	0,8	2,4	2,2	3,7
Trudno powiedzieć	14,6	39,8	29,9	12,4	15,1	6,5	27,0	1,1	23,9
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

($p = 0,000$, $C = 0,396$).

Źródło: opracowanie własne.

Interesujące jest natomiast wskazanie przez badanych członków rad/komisji odpowiedzi „trudno powiedzieć”, której udzielił blisko co czwarty respondent (ryc. 6.1). Wskazanie tej odpowiedzi może świadczyć, że w danej radzie/komisji czas na zaopiniowanie przedłożonych kwestii jest po prostu różny i zmienia się w zależności od przedmiotu sprawy.

Biorąc pod uwagę odpowiedzi członków poszczególnych rad/komisji, dotyczące przeciętnego czasu na zaopiniowanie przedłożonych im kwestii, należy wskazać, że istnieje statystyczna zależność między czasem opiniowania a rodzajem rady/komisji (tab. 6.5).

Z przedstawionej tabeli wynika, że na tym samym posiedzeniu opinie przyjmują komisje bezpieczeństwa i porządku (60,3), komisje urbanistyczno-architektoniczne (67,7%), powiatowe rady rynku pracy (81,5%) oraz rady ds. osób niepełnosprawnych (69,1%). Wskazania te należy wiązać ze specyfiką spraw przewidzianych w przepisach prawa dla tych podmiotów. Ich członkowie zbierają się w celu zaopiniowania decyzji organu samorządowego, której projekt właśnie został przygotowany (np. plan zagospodarowania przestrzennego lub jego zmiana), albo decyzji administracyjnych kierowanych

do konkretnych osób fizycznych (np. w sprawie dofinansowania pomocy dla osób z niepełnosprawnościami). Członkowie tych podmiotów, z wyjątkiem przedstawicieli powiatowych rad rynku pracy, wskazywali częściej na nieregularny tryb pracy i zwoływanie posiedzeń w miarę potrzeby niż pozostałych rad/komisji (tab. 6.4).

W kontekście zapewnienia członkom społecznych rad i komisji czasu na „namysł” i racjonalną argumentację, istotne wydaje się również udostępnianie im materiałów dotyczących przedmiotu planowanych obrad oraz zapewnienie czasu na zapoznanie się z ich treścią. W przypadku badanych społecznych rad i komisji praktyka ta była powszechna. Respondenci pytani w wywiadach o czas na podjęcie decyzji przez radę w określonej kwestii najczęściej wskazywali, że była ona podejmowana podczas posiedzenia, ale po uprzednim rozestaniu dokumentów dotyczących tej kwestii (29 wywiadów – 18,4% obserwacji). Respondenci w wywiadach przyznawali, że otrzymywali niezbędne materiały – najczęściej drogą elektroniczną. Z reguły mieli też wystarczający – ich zdaniem – czas, aby zapoznać się z przedmiotem posiedzenia, co potwierdzają przywoływane wypowiedzi:

Przynajmniej tydzień. Tydzień przed posiedzeniem rady otrzymujemy wszystkie dokumenty z załącznikami. Także jest to czas, moim zdaniem, wystarczający (X/ R/c).

(...) dostajemy na to tak z dwa tygodnie, tak żeby na spokojnie to przemyśleć i móc podjąć dobrą decyzję (IV/M/p).

Podsumowując, można stwierdzić, że organizacja prac rad i komisji tworzy warunki do deliberacji. Prace tych podmiotów odbywają się podczas posiedzeń członków. Jedynie sporadycznie, w uzasadnionych sytuacjach wykorzystywany jest tryb obiegowy przyjmowania opinii. Istotny – choć niebadany z wykorzystaniem ankiety – był także czas trwania posiedzeń poszczególnych podmiotów. W wywiadach respondenci wskazywali, że spotkania często trwają kilka godzin, a w razie konieczności zbierają się ponownie w tej samej sprawie. Świadczy to, że członkowie badanych rad i komisji poważnie podchodzą do swoich obowiązków, starając się poświęcić „wystarczający” czas na wypracowanie rozwiązania.

6. Konsens czy głosowanie? Tryb podejmowania rozstrzygnięć przez członków społecznych rad i komisji

W odniesieniu do jakości deliberacji istotny jest tryb podejmowania rozstrzygnięć przez uczestników procesu. Część teoretyków deliberacji zakładała, że celem racjonalnej debaty opartej na argumentach jest wypracowanie konsensu (Dryzek i Niemeyer 2006, s. 634–635; Habermas 2005; por. Jezierska 2019, s. 1–2). Wraz z upowszechnianiem się systemowego podejścia

w teoriach deliberacji zaczęto odchodzić od tego założenia, wskazując, że konsens wręcz wyklucza deliberację, bowiem jej istotą jest różnorodność opinii, poglądów i przekonań wynikających z odmienności samych uczestników procesu (Curato i in., 2017 s. 30; Jezierska, 2019 s. 15–16). Konsens może, choć nie musi, być rezultatem deliberacji. Zdaniem Katarzyny Jezierskiej, jeżeli już się pojawia, to tylko incydentalnie, ale nie może być celem głównym całego procesu (Jezierska 2019, s. 16). Z kolei Stephanie Solomon i Julia Abelson wskazały, że konsens nie zawsze jest możliwy do osiągnięcia. Jego brak nie obniża jednak jakości deliberacji, która o ile jest dobrze zaprojektowana, właściwie przeprowadzona i faktycznie umożliwia wyrażenie odmiennych wartości oraz idei uczestnikom procesu, to i tak jest wartościowsza niż każda inna forma konsultacji, z uwagi na konieczność argumentacji i uzasadnienia opinii (Solomon i Abelson 2012, s. 2).

W przekonaniu niektórych badaczy konsens jest wręcz szkodliwy dla różnorodności pomysłów i koncepcji, gdyż prowadzi do konformizmu. Postrzeganie zaś go jako nadrzędnego celu sprawia, że z dyskusji usuwa się kwestie sporne, za wszelką cenę dążąc do porozumienia (Bradley 2007, s. 612–613; Young 2000, s. 44). Henrik Friberg–Fernros i Johan Schaffer podkreślają, że konsens, który w gruncie rzeczy oznacza zwycięstwo „silniejszych” argumentów nad „słabszymi” (bądź słabiej artykułowanymi), zmierza do ujednoczenia zróżnicowanych poglądów stanowiących wartość deliberacji. Ujednoczenie to z kolei może negatywnie wpływać na deliberację w przyszłości, gdyż eliminuje skrajne opinie i obniża dynamikę tego procesu (Friberg–Fernros i Schaffer 2014, s. 99–100). Jak wskazują Curato i inni, skuteczna deliberacja jest zróżnicowana, a nie konsensualna (Curato i in. 2017, s. 31). Wartość w różnorodności uczestników deliberacji widział także B. Guy Peters, który stwierdził, że nie jest ona wyłącznie procesem komunikacji polegającym na wymianie poglądów. Deliberacja powinna prowadzić do generowania nowych pomysłów, interpretacji i wypracowania „wspólnego horyzontu” działań, które mają szansę powstać jedynie, gdy zapewniona zostanie możliwość wymiany argumentów, kontrargumentów oraz przepływu informacji (Peters 2005, s. 106).

W jaki sposób zatem przyjmować rozstrzygnięcia w podmiotach deliberujących? Jezierska postuluje, aby zastąpić konsens głosowaniem. W przekonaniu autorki głosowanie jako etap końcowy deliberacji jest zasadne w sytuacji, gdy konsens traktujemy jako jedną z możliwości, a nie warunek konieczny zakończenia procesu. Według niej deliberacja może zakończyć się brakiem zgody (Jezierska 2019, s. 18). Curato i inni również twierdzą, że deliberacja może zakończyć się innymi formami rozstrzygnięć niż konsens i zaliczają do nich głosowanie, negocjacje, umowy dotyczące sposobów działania (ale nie powodów określonych działań). Są to formy wyjaśniania źródeł odmienności pomiędzy uczestnikami oraz wzajemnego zrozumienia argumentów (Curato i in. 2017, s. 31).

Istotne spostrzeżenie dotyczące głosowania jako etapu kończącego deliberację poczynili Alfred Moore i Kieran O’Doherty, którzy uważają, że nie

należy go utożsamiać z mechanizmem agregacji preferencji (typowym dla mechanizmów demokracji agregacyjnej) (Moore i O'Doherty 2014, s. 312–313; zob. Antoszewski 2016, s. 119–124; Gutmann i Thompson 2004, s. 13–21). Deliberacja zakłada udział w dyskusji o sprawach publicznych, co do których uczestnicy nie zawsze mają wiedzę. W trakcie deliberacji ich opinie dotyczące określonych spraw mogą się dopiero kształtować bądź ulegać zmianom pod wpływem innych uczestników i przekazywanych przez nich informacji. Głosowanie jest natomiast odnotowaniem, wyrażeniem akceptacji dla nowo ukształtowanych pomysłów i opinii. Istotą głosowania podczas deliberacji nie jest podjęcie wiążącej decyzji przez podmiot kolegialny. Nie jest to również wyrażenie jednostkowych preferencji, mimo iż głos oddaje każdy uczestnik procesu indywidualnie. Głos jest oddawany jako wyrażenie preferencji uczestnika dotyczących rozwiązań wypracowanych wspólnie z innymi w trakcie deliberacji. Moore i O'Doherty określają głosowanie w ramach deliberacji jako „sposób sygnalizowania stanowisk” podzielanych przez uczestników (*voting as a way of signalling positions*) (Moore i O'Doherty 2014, s. 312–313).

Odnosząc się do wyników badań empirycznych dotyczących rad społecznych i komisji, należy wskazać, że praktykowany przez nie mechanizm decyzyjny wpisuje się w rozwiązania stosowane w różnego rodzaju podmiotach deliberujących (zob. Moore i O'Doherty 2014, s. 312). Ponad 77% respondentów wskazało głosowanie jako tryb przyjmowania opinii, zaś uzgodnienie stanowiska 14,6%. Pozostałe formy miały znaczenie marginalne. Zależności statystyczne dotyczące preferowanej formy podejmowania rozstrzygnięć przez respondentów można zauważyć, uwzględniając typ rad i komisji (tab. 6.6).

Dominacja głosowania jako formy przyjmowania rozstrzygnięć podczas posiedzeń badanych społecznych rad i komisji wynikała przede wszystkim z regulacji przyjętych w statutach i regulaminach tych podmiotów. Przykładowo Regulamin Pracy Miejskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego w Gliwicach stanowi: „Rada podejmuje decyzje w formie uchwał, stanowisk i opinii, które zapadają zwykłą większością głosów w głosowaniu jawnym, przy obecności co najmniej połowy jej członków. W przypadku równej liczby głosów, przyjmuje się, że Rada nie zajęła stanowiska w omawianej kwestii”⁶.

Podobnie stanowi statut Rady seniorów w Jaworznie: „Uchwały podejmowane są zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy składu Rady, w głosowaniu jawnym”⁷.

⁶ §4 ust. 4, Regulamin Pracy Miejskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego w Gliwicach obowiązujący od 14 lutego 2018 r., <http://mrdpp.gliwice.pl/mrdpp/regulamin-mrdpp/> (dostęp: 3.02.2020).

⁷ §7 ust. 2, Uchwała Nr XXIII/343/2016 Rady Miejskiej w Jaworznie z dnia 29 listopada 2016 r. w sprawie utworzenia Rady Seniorów Miasta Jaworzna oraz nadania jej statutu. Załącznik.

Tabela 6.6. Tryb przyjmowania opinii z podziałem na rady i komisje (w %)

	Rodzaje rad								Ogółem
	Rada Działalności Pożytku Publicznego	Rada młodzieżowa	Rada seniorów	Rada ds. osób niepełnosprawnych	Rada sportu	Powiatowa rada rynku pracy	Komisja bezpieczeństwa i porządku	Komisja urbanistyczno-architektoniczna	
W głosowaniu	80,8	85,5	77,1	62,9	80,2	96,0	46,8	71,0	77,7
Uzgodnienie wspólnego stanowiska bez głosowania	9,1	7,8	15,9	28,9	17,0	-	37,3	22,6	14,6
W drodze obiegowej	5,6	0,5	2,2	4,1	0,9	4,0	11,1	2,2	3,2
Trudno powiedzieć	1,5	6,2	2,2	1,0	1,9	-	4,8	-	3,0
Inny sposób	3,0	-	2,6	3,1	-	-	-	4,3	1,4
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

($p = 0,000$, $C = 0,330$) – test przeprowadzono po wyeliminowaniu z analizy odpowiedzi „inny sposób” oraz „trudno powiedzieć”.

Źródło: opracowanie własne.

Wyniki badań ilościowych zostały potwierdzone w trakcie wywiadów. W ankiecie respondenci mieli możliwość wskazania tylko jednej formy przyjmowania rozstrzygnięć przez radę/komisję. Prawdopodobnie – w związku z koniecznością wyboru jednej formy – wskazywali tę, która w przypadku ich podmiotu stosowana jest najczęściej. W trakcie wywiadów ustalono, że uzgadnianie stanowiska i głosowanie to formy, które nie są stosowane alternatywnie, ale raczej się uzupełniają. Dla naszych rozmówców proces dyskusji, w której próbują wypracować wspólnie rozwiązanie, był kluczowy. Głosowanie nie rozstrzygało sytuacji spornych i nie było traktowane jako „rozwiązanie ostateczne”, którego wynik jednoznacznie przesądza o końcowej opinii całej rady/komisji. W tym sensie, głosowanie było postrzegane jako „głosowanie zakorzenione w procesie deliberacji”, które stanowi potwierdzenie rozwiązań wypracowanych w toku debaty (zob. Moore i O’Doherty 2014, s. 303).

Samo przeprowadzenia głosowania było raczej traktowane przez członków jako formalność, która powinna zostać uwzględniona w protokole z posiedzenia. Sprawdzano się też w przypadku licznych podmiotów, gdzie nie zawsze możliwe było odnotowanie indywidualnych opinii. Świadczy o tym wypowiedź:

(...) każda dyskusja jest próbą przekonania kogoś do swojego stanowiska. No jeżeli to się udaje w porządku, jeżeli nie, no to również, no po prostu każdy ma prawo do zajęcia swojego stanowiska. No dzieje się to poprzez głosowanie, jest to najbardziej racjonalna forma w przypadku no takich większych grup, tak mi się wydaje. Nie jest możliwe czasem osiągnięcie takiej sytuacji, że wszyscy będą za lub wszyscy będą przeciw. No to jest bardzo rzadka sytuacja (VIII/A/c).

Niektórzy członkowie badanych rad i komisji uważali, że fakt przeprowadzenia głosowania wiąże się z istotnością danej sprawy i wskazywali je jako formę przyjęcia opinii rady w sprawach ważnych. Przykładem może być wypowiedź:

(...) „Tak. Każda decyzja musi być uchwałą, musi być głosowanie w tych ważniejszych sprawach, oczywiście musi być uchwała (VII/T/c)“.

Ranga sprawy, która determinuje tę formę przyjęcia rozstrzygnięcia, została wskazana także przez członka innej rady:

(...) każda decyzja podejmowana przez radę powinna mieć pewien status nadany; część spraw podejmowanych jest w formie uchwały przez głosowanie w trybie zwykłym większościovym, na przykład podział środków odbywa się zawsze głosowaniem w trybie większościovym i zawsze jest protokół (IVX/R/c).

O ile głosowanie było zarezerwowane dla spraw istotnych, o tyle tryb obiegowy przeznaczono do spraw mniej ważnych, rutynowych, niebudzących kontrowersji i niewymagających spotkania członków rady/komisji.

W procesie przyjmowania rozstrzygnięć przez badane społeczne rady i komisje istotne znaczenie miała możliwość wyrażenia odrębnego zdania (i ujęcia go w protokole z posiedzenia) przez członków, którzy nie zgadzali się z większością (tab. 6.7).

Blisko 80% członków społecznych rad i komisji wskazało, że istnieje taka możliwość i takie sytuacje zdarzały się podczas posiedzeń. Najczęściej rozwiązanie to wskazywali członkowie rad sportu, RDPP, rad seniorów i powiatowych rad rynku pracy. Do takiego rozwiązania, choć było przewidziane, nie doszło w przekonaniu blisko 40% członków rad ds. osób niepełnosprawnych, blisko 28% członków komisji bezpieczeństwa i porządku oraz 21,5% członków komisji urbanistyczno-architektonicznych. Odsetek wskazań na brak możliwości wyrażenia odrębnego zdania przez członka rady/komisji był znikomy.

Respondenci potwierdzili możliwość wyrażenia odrębnego stanowiska podczas wywiadów. Jednak taka sytuacja stanowiła przyczynek do dyskusji, która zazwyczaj kończyła się głosowaniem:

Tak, takie odmienne stanowisko wywołuje dyskusję, no która kończy się z reguły głosowaniem (XIII/B/c/2).

Zawsze, jeżeli ktoś ma drobne zdanie i je zgłasza, poddajemy pod rozmowę, czasami te rozmowy trwają nawet parę godzin i zastanawiamy się, jak to

Tabela 6.7. Możliwość wyrażenia odrębnego stanowiska przez członków rady (w %)

	Rodzaje rad								Ogółem
	Rada Działalności Pożytku Publicznego	Rada młodzieżowa	Rada seniorów	Rada ds. osób niepełnosprawnych	Rada sportu	Powiatowa rada rynku pracy	Komisja bezpieczeństwa i porządku	Komisja urbanistyczno-architektoniczna	
Tak, jest taka możliwość – zdarzały się takie sytuacje	83,8	77,5	85,6	55,7	92,5	84,7	66,7	74,2	79,0
Tak, jest taka możliwość, ale takie sytuacje się nie zdarzały	13,1	11,9	7,4	39,2	3,8	11,3	27,8	21,5	14,5
Nie, nie ma takiej możliwości, chociaż zdarza się odmiennosc zdań członków rady	1,5	1,6	1,5	1,0	1,9	0,8	-	-	1,2
Nigdy nie zdarzyła się sytuacja, w której ktoś był odmiennego zdania niż pozostali członkowie rady/komisji	-	0,3	1,1	2,1	-	-	0,8	4,3	0,8
Trudno powiedzieć	1,5	8,8	4,4	2,1	1,9	3,2	4,8	-	4,5
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*Zastosowanie testów statystycznych nie było możliwe z uwagi na zbyt dużą liczbę komórek o wartości oczekiwanej mniejszej niż pięć.

Źródło: opracowanie własne

zrobić, jak przemodelować, jak wybronić i tak dalej. Natomiast, jeżeli widzimy, że jest za dużo odrębnych zdań, to staramy się sformułować pytanie ogólne w taki sposób, żeby one były jak najbardziej otwarte. I głosujemy w ostateczności. (...) Ale bardzo często, podkreślam, że jest consensus (IV/P/p).

W przekonaniu respondentów ważne było wypracowanie stanowiska, które satysfakcjonowałoby wszystkich członków rady. Jednocześnie badani zdawali sobie sprawę z odmienności poglądów i różnic. Głosowanie było w takiej sytuacji traktowane jako sposób przyjęcia rozstrzygnięcia, które jednak nie przekreślało deliberacyjnego charakteru prac rad i komisji (Jezierska 2019).

7. Wzajemne relacje członków społecznych rad i komisji

Z wypowiedzi członków badanych rad i komisji, dotyczących preferowanej formy przyjmowania rozstrzygnięć, pośrednio można było wnioskować, że postrzegają oni głosowanie jako rozwiązanie w sytuacji, gdy członkowie

rady/komisji nie mogą dojść do porozumienia. Stosunkowo często w wypowiedziach wyraźnie podkreślali, że wprawdzie stosują głosowanie, gdy nie mogą się porozumieć, ale nie oznacza to istnienia konfliktów i napięć wśród członków rady/komisji. Z przeprowadzonych badań ilościowych i jakościowych wyłania się obraz rad i komisji jako podmiotów faktycznie deliberujących w atmosferze wzajemnej otwartości, woli zrozumienia racji pozostałych uczestników i wypracowania rozwiązania satysfakcjonującego (przynajmniej w minimalnym stopniu) wszystkich członków.

Przyjazna atmosfera jest istotna w procesie deliberacji, bowiem rzutuje na przebieg dyskusji i wypracowanie wspólnego rozwiązania. Jane Mansbridge i in. wskazali, że pozytywna atmosfera i jakość deliberacji wręcz się wzajemnie warunkują. Dobre relacje w wymiarze emocjonalnym są równie ważne co racjonalna argumentacja. Swoboda uczestników procesu, także w wymiarze emocjonalnym, gwarantuje przepływ informacji, pomysłów, rozwiązań. Według Mansbridge i in., nierówności i dystans między uczestnikami stanowią przeszkody w procesie deliberacji (Mansbridge i in. 2006, s. 1–2).

Warunkiem deliberacji jest zatem wzajemne zaufanie i szacunek uczestników. Wyrażają się one w dostrzeganiu odmienności, rozumieniu innych potrzeb i stanowisk oraz akceptacji odmiennych interesów i celów, które reprezentują uczestnicy deliberacji (Gastil i Black 2008, s. 4; Mansbridge i in. 2010, s. 65–66). Zdaniem Antonia Floridii deliberacja pełni funkcję etyczną, z uwagi na to, że promuje wzajemny szacunek oraz zrozumienie odmiennych interesów i potrzeb (Florida 2017, s. 332). Shawn W. Rosenberg wskazał, że klimat deliberacji jest uzależniony od wielu zmiennych, w tym od formy, w jakiej jest realizowana. W procesie deliberacji istotna jest nie tylko wymiana opinii, ale także związane z nimi emocje, które wpływają na jakość komunikowania (którym de facto deliberacja jest) oraz relacje społeczne z pozostałymi uczestnikami. Na jakość deliberacji zdaniem Rosenberga ma wpływ potencjał intelektualny i emocjonalny uczestników, ale także oddziałujące na nich „zaplecze” społeczne i kulturalne (Rosenberg 2007, s. 140). Założenia deliberacji, takie jak wzajemny szacunek, zrozumienie i otwartość na pomysły innych podmiotów mogą przyczynić się do rozwoju (osobistego, jednostkowego) uczestników tego procesu, ale także rozwoju społecznego. Deliberacja jest cenna nawet wtedy, gdy nie zostanie osiągnięte porozumienie dotyczące spraw będących przedmiotem dyskursu, bowiem otwiera na pluralizm i różnorodność, której nie należy się obawiać, a traktować jak normę, a wręcz element pożądaný w życiu publicznym i społecznym (Rosenberg 2007, s. 142). Coraz częściej w literaturze przedmiotu docenia się rolę konfliktu (powstałego na gruncie odmiennych interesów), który w pewnym sensie nadaje dynamikę procesom deliberacji, a nie uniemożliwia ich realizację (por. Mansbridge i in. 2010). Niezgoda między członkami deliberacji nie jest czynnikiem, który może uniemożliwić dyskurs. Ważne są jednak właściwe warunki i nastawienie

Tabela 6.8. Statystyka kodów dotyczących atmosfery wewnątrz badanych podmiotów

kod	Atmosfera wewnątrz rad i komisji w opinii ich członków	
	liczba obserwacji	obserwacje (w %)
zgodna	38	24,1
odmienność zdań – spory nieprowadzące do konfliktu	49	31,0
niezgodna	13	8,2

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem aplikacji QDA Miner v5.0.32.

uczestników, którzy mogą deliberować, pomimo fundamentalnych sprzeczności dotyczących wartości i interesów (Myers 2018, s. 25–26).

Z przeprowadzonych badań wynika, że relacje między członkami rad i komisji są dobre, a atmosfera obrad zgodna. Z kolei konflikty, a raczej „spory” czy „nieporozumienia”, bo tymi terminami respondenci określali ewentualne odmienności zdań i brak zgody względem opiniowanych spraw, pojawiały się sporadycznie⁸ (tab. 6.8).

Oceniając atmosferę prac rad i komisji jako zgodną, respondenci wiązali ją z szacunkiem dla każdego członka i zapewnieniem mu możliwości zarówno wypowiedzenia się, jak i poddania pod dyskusję rady/komisji wnoszonej przez niego kwestii, a nawet przedłożenia jej organom władzy. Z wypowiedzi respondentów wynika, że członkowie rad wzajemnie się szanują, jak również szanują zgłaszane sprawy. Świadczy o tym przywołana wypowiedź:

Nie, jeżeli ktokolwiek – u nas to jest na tej zasadzie – że jeżeli ktokolwiek zauważy problem, który uważa, że powinien być przedstawiony Panu Prezydentowi, bo nie jesteśmy z tego powiedzmy zadowoleni... ja nie zauważyłam, żeby ktoś oponował. Jeżeli jedna osoba zgłosiła, że jest problem i bardzo chciałaby to wyjaśnić, to oczywiście, że on jest umieszczany w protokole. Zresztą protokół jest prowadzony, każdego wypowiedź od razu musi mieć tam swoje miejsce, prawda (XIII/S/c).

Dla części respondentów brak konfliktów i sporów w radach i komisjach wynikał z samej konstrukcji tej rady, zakresu jej zadań oraz przekonania członków tych podmiotów o roli, jaką pełnią. Świadczy o tym wypowiedź jednego z członków komisji bezpieczeństwa i porządku:

(...) nie przypominam sobie czegoś takiego, ale tak jak mówię, chyba to troszeczkę formuła wymusza. My nie jesteśmy tu po to, żeby się kłócić, czy

⁸ Respondenci pytani o konflikt wewnątrz rady preferowali określenia: „spór”, „brak zgody”, „nieporozumienie”. Konflikt kojarzył im się z czymś negatywnym. Zbliżone wnioski dotyczące społecznej percepcji konfliktu dostrzegli w swoich badaniach Kołomycew i Kotarba (zob. Kołomycew i Kotarba 2018, s. 298–213).

sobie gdzieś tam wypominać (...), ale żebyśmy się tutaj kłócili tak jak się radni [miejscy – przyp. AK] kłócą o różne rzeczy, to jest zupełnie inna bajka (XVI/B/c/1).

Wprawdzie sporadycznie, ale zdarzały się wypowiedzi, w których respondenci wręcz żałowali, że obrady ich podmiotu nie są bardziej burzliwe. Tak wypowiedział się jeden z członków rady seniorów:

(...) No taka jest, no niemrawa, grzeczna powiedziałabym, poprawna ta rada. No oczywiście są takie zapytania... (VII/S/c).

Dość często respondenci wskazywali, że pomimo tego, iż nie dochodzi do konfliktów, to nie znaczy, że wszyscy się ze sobą zgadzają. Jednak z wywiadów wynika, że wszelkie wątpliwości są wyjaśniane podczas obrad. Część respondentów podkreślała również, że przedmiot poddawany pod dyskusję rady czy komisji nie jest szczególnie kontrowersyjny, w związku z czym nie ma podstaw do powstania konfliktu. Natomiast odmienność zdań członków jest traktowana jako naturalny element ciała kolegialnego. Przykładem może być ta wypowiedź:

Nie ma takich bardzo dyskusyjnych kwestii, oczywiście każdy może wypowiedzieć swoje stanowisko, każdy może wziąć to pod uwagę, ale nie zauważyłam, żeby były jakieś zagorzałe dyskusje, które by wręcz utrudniały pracę, bo każdy ma inne zdanie, nie? Jakaś taka zgodność panuje, przede wszystkim, żeby ta rada służyła pomocą urzędowi pracy w realizacji jego działań (IX/R/u).

Z powyższej wypowiedzi wynika również kolejna istotna kwestia. Członkowie rad i komisji postrzegają je wyraźnie jako podmioty doradcze organów władzy oraz administracji publicznej. Być może bardziej kontrowersyjne byłyby posiedzenia, podczas których członkowie próbowaliby przeforsować własne interesy. Jednak w trakcie wywiadów nie zidentyfikowano takich przypadków. W wypowiedziach respondentów dominowało przekonanie, że ich dyskusja ma czemuś służyć i powinna być konstruktywna. Przykładem niech będą następujące wypowiedzi:

(...) my wiemy, po co tam jesteśmy. To nie chodzi o to, żebyśmy się ze sobą spierali, tylko ewentualnie możemy się spierać ze światem zewnętrznym, tak? My jesteśmy do czegoś powołani, jeżeli nawet mógłby być to jakikolwiek spór, nie chciałabym tego tak nazywać, ale... to musi być jakieś konstruktywne rozwiązanie, jakieś konstruktywne wnioski z tego wynikają i nie robimy tego bezpośrednio dla siebie, tylko wiemy, po co tam jesteśmy, sama nazwa, że jest to społeczna rada (X/N/c).

(...) do sporów raczej nie dochodzi, tylko są omawiane bardziej kwestie merytoryczne, ewentualnie wskazywane pewne problemy i one albo... problemy wynikają z niejasności przepisów, albo po prostu problemów finansowych, tak? (I/B/u).

Tabela 6.9. Częstotliwość występowania kontrowersji, niezgody i burzliwych dyskusji dotyczących wydania opinii przez rady i komisje (w %)

	Rodzaj rady								Ogółem
	Rada Działalności Pożytku Publicznego	Rada młodzieżowa	Rada seniorów	Rada ds. osób niepełnosprawnych	Rada sportu	Powiatowa rada rynku pracy	Komisja bezpieczeństwa i porządku	Komisja urbanistyczno-architektoniczna	
Zawsze	3,0	0,5	6,3	1,0	5,7	2,4	–	4,3	2,8
W więcej niż połowie przypadków	17,2	4,1	6,6	2,1	7,5	4,0	3,2	11,8	7,0
W połowie przypadków	6,6	12,4	11,1	5,2	14,2	8,9	1,6	6,5	9,3
W mniej niż połowie przypadków	33,8	37,7	31,0	32,0	37,7	40,3	37,3	29,0	35,1
Nigdy	11,1	17,8	15,1	38,1	10,4	27,4	28,6	18,3	19,0
Trudno powiedzieć	28,3	27,4	29,9	21,6	24,5	16,9	29,4	30,1	26,8
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

($p = 0,000$; $C = 0,308$).

Źródło: opracowanie własne.

Konflikty w radach i komisjach pojawiają się sporadycznie i z reguły miały charakter personalny, polityczny bądź finansowy. Częściej konflikty tego typu w wywiadach wskazywali członkowie RDPP i rad młodzieżowych.

Wyniki badań ilościowych są zbieżne z rezultatami prowadzonych wywiadów. Tematyka spotkań rad i komisji nie jest szczególnie kontrowersyjna (tab. 6.10). Największy odsetek respondentów wskazał, że kontrowersyjne tematy podczas posiedzeń pojawiają się w przypadku mniej niż połowy spotkań (35,1% badanych). Niemal co piąty badany wskazał, że kontrowersje i burzliwe debaty nigdy się nie pojawiają podczas posiedzeń (19% badanych respondentów). Znaczny odsetek badanych wskazał odpowiedź „trudno powiedzieć” – 26,8% uczestników badania. W tym przypadku respondenci nie potrafili ocenić, na ile poruszane tematy są kontrowersyjne.

Najwięcej sporów – biorąc pod uwagę odsetek wskazań na trzy pierwsze odpowiedzi – wywołują posiedzenia rad sportu, rad działalności pożytku publicznego oraz rad seniorów (tab. 6.9). W przypadku RDPP i rad sportu obszarem potencjalnego konfliktu może być kwestia podziału środków publicznych, które rozdzielane są w trybie konkursowym. W takiej sytuacji

członkowie rad mogą reprezentować interesy swojego środowiska lub organizacji, z którą są związani.

8. Podsumowanie

Z przedstawionych w tym rozdziale wyników badań ilościowych i jakościowych można wnioskować, że społeczne rady i komisje dysponują potencjałem deliberacyjnym. Wprawdzie trudno jednoznacznie określić je mianem podmiotu deliberacyjnego, choćby z tej przyczyny, że brakuje wśród badaczy powszechnej zgody zarówno co do cech ciążących do deliberacji, jak i katalogu tych podmiotów. Część z nich uważa różnego typu lokalne rady społeczne czy komitety doradcze funkcjonujące od dekad w różnych państwach za jeden z rodzajów podmiotów deliberacyjnych (Fung 2004; Gastil 2008, s. 180). Koncentracja na podejściu systemowym w teorii deliberacji zmieniła nieco punkt ciężkości prowadzonych badań, odchodząc od tworzenia kolejnych „innowacji” deliberacyjnych na rzecz specyfiki samej deliberacji i uzupełniania się działań poszczególnych podmiotów deliberacyjnych, koncentrując się mniej na ich specyfice, bardziej na celu, którym jest dążenie do poprawy rządzenia publicznego.

Zróżnicowanie definicyjne i wielość podmiotów deliberacji oraz brak precyzyjnych ram kategoryzacyjnych, z jednej strony utrudniają prowadzenie badań na gruncie teorii demokracji deliberacyjnej, z drugiej zaś stwarzają nowe możliwości badawcze. Tak też dzieje się w przypadku badanych przez nas społecznych rad i komisji, które są kategorią bardzo niejednorodną, czego pełną świadomość mają autorzy badań. Posługiwanie się w odniesieniu do nich zbiorczą kategorią „społecznych rad i komisji” jest świadomym „kompromisem” autorów – służącym w tej części publikacji – analizie tych podmiotów w ramach teoretycznych założeń deliberacji.

W związku z tym można stwierdzić, że społeczne rady i komisje dysponują potencjałem deliberacyjnym bądź też, że sposób ich pracy można określić mianem deliberacyjnego. Elementy, które za tym przemawiają to: a) dostęp do informacji publicznej stanowiący podstawę aktywnego uczestnictwa w posiedzeniach, wypowiedzenia się na dany temat i ustosunkowania do opinii innych członków, a także upowszechnianie informacji zarówno przez członków rady/komisji, jak i przekazywanie jej władzom lokalnym; b) sposób organizacji prac rad i komisji (czas i częstotliwość spotkań) pozwalający na bezpośredni kontakt członków i przynajmniej teoretycznie „racjonalny namysł”, którego rezultatem jest wspólnie wypracowane stanowisko rady; c) dominujący sposób decydowania, który świadczy o woli uczestników wypracowania wspólnego rozwiązania; d) pozytywne relacje i przyjazna atmosfera przy braku konfliktu, co nie oznacza jednak braku odmiennych stanowisk.

Wpływ społecznych rad i komisji na decyzje lokalne w opinii ich członków

Agnieszka Pawłowska

I. Wprowadzenie

U podstaw funkcjonowania społecznych rad i komisji leży założenie, że ich opinie są brane pod uwagę przez podmioty decyzyjne i podmioty te są skłonne do zmodyfikowania swoich pierwotnych zamierzeń w rezultacie doradztwa społecznego. Jak utrzymują Pau Alarcón i Carlos Rico Motos, jeżeli mechanizmy partycypacji mają wpływać na proces decyzyjny, „musi istnieć ogniwo instytucjonalne, które przekształca decyzje uczestników w rzeczywiste polityki” (Alarcón, Rico Motos 2019, s. 6). Jeżeli takiego „ogniwa” brakuje, to brakuje również odzwierciedlenia woli mieszkańców wyrażonej w różnych formach uczestnictwa w życiu publicznym – jest to wystarczający i zapewne najczęstszy powód ich bierności. Tymczasem, jak kontynuują obaj autorzy, wyniki badań wskazują na ograniczony wpływ różnych form aktywności obywatelskiej na proces decyzyjny. Tłumaczą to, z jednej strony, niechęcią polityków do przekazywania kompetencji decyzyjnych organizacjom społeczeństwa obywatelskiego, a jeżeli już, to w sprawach mało istotnych, nierzadko uciekając się do manipulowania wynikami partycypacji, aby osiągnąć własny cel polityczny; z drugiej zaś – niechęcią podmiotów niepublicznych do wzięcia na siebie obowiązków decyzyjnych i ograniczaniem się do akcji protestacyjnych (Alarcón, Rico Motos 2019; zob. Bherer i in. 2016).

Kontynuując argumentację, należałoby stwierdzić, że „najkrótszą drogą” do uaktywnienia obywateli jest przyznanie im i organizacjom ich reprezentującym kompetencji do podejmowania decyzji w wybranych sprawach, a co najmniej zagwarantowania, w jakiejś formie, najlepiej instytucjonalno-prawnej, wpływu na decyzje zapadające w organach samorządowych. Na razie interesujące nas społeczne rady i komisje, aczkolwiek niektóre z nich w – świetle regulacji ustawowych – obligatoryjne i obligatoryjnie konsultowane, pełnią „zaledwie” rolę doradczą, a ta, jak utrzymuje Archon Fung, znajduje się gdzieś pośrodku na kontinuum od całkowitego braku wpływu na decyzje, do pełnej kontroli nad procesem decyzyjnym (Fung 2006b, s. 70).

Czy to jest „właściwe miejsce”, biorąc pod uwagę procesy decyzyjne zachodzące w samorządzie terytorialnym? Czy jest ono satysfakcjonujące dla członków społecznych rad i komisji? Na te i inne pytania będziemy chcieli odpowiedzieć w niniejszym rozdziale. Zaznaczmy jednak na wstępie, że wpływ społecznych rad i komisji na proces decyzyjny analizujemy przez pryzmat opinii głównie ich członków. Jest to więc subiektywne spojrzenie na rolę interesujących nas ciał w decydowaniu samorządowym. Dodajmy też, usprawiedliwiając jednostronność poniższej prezentacji, że badacze zajmujący się podobną problematyką w innych państwach, także nie przedstawili obiektywnego wizerunku roli społecznych rad i komisji na proces decyzyjny, uzasadniając to ograniczeniami badawczymi (zob. Fobé i in. 2013, 2017).

2. Udział społecznych rad i komisji w fazach lokalnego procesu decyzyjnego

W dyskusji o decydowaniu w samorządzie terytorialnym z udziałem społecznych rad i komisji, należy zwrócić uwagę na: 1) podmioty decyzyjne; 2) rodzaje decyzji zapadających w samorządzie terytorialnym; 3) fazy procesu decyzyjnego. Analiza ta ma charakter uproszczony, tzn. nie poruszamy w niej wszystkich składowych systemu decyzyjnego, a jedynie te, które w najwyższym stopniu odnoszą się do podejmowania decyzji z udziałem społecznych rad i komisji.

Ernest Knosala podkreśla, że znaczna część decyzji zapadających w administracji jest podejmowana w rezultacie współdziałania wielu podmiotów. Są to zatem decyzje kolektywne (Knosala 2011, s. 35). Wśród podmiotów decyzyjnych autor wyróżnia podmioty (decydentów) o kompetencjach formalnych i podmioty o kompetencjach materialnych (Knosala 2011, s. 24). Decydentami formalnymi są osoby będące „w prawie” do dokonania wyboru rozwiązania danego problemu decyzyjnego; w samorządzie terytorialnym należy do nich zaliczyć organy stanowiące i organy wykonawcze. Podmiotami o kompetencjach materialnych są osoby, które mają wiedzę i doświadczenie niezbędne do podjęcia decyzji; wśród nich są urzędnicy, eksperci, przedstawiciele organizacji społecznych, grup interesu, a także sami mieszkańcy. Zbiory decydentów o kompetencjach formalnych oraz decydentów o kompetencjach materialnych nie pokrywają się, są natomiast komplementarne. Interesujące nas społeczne rady i komisje należą do zbioru podmiotów o kompetencjach materialnych – nie są „w prawie” do podejmowania decyzji, nie zastępują organów jednostki samorządu terytorialnego, dysponują jednak znacznym potencjałem wiedzy i doświadczenia służących optymalizacji decyzji.

Na rodzaj podejmowanych w samorządzie decyzji oraz procedury ich podejmowania wpływa polityczno-administracyjny charakter jednostek

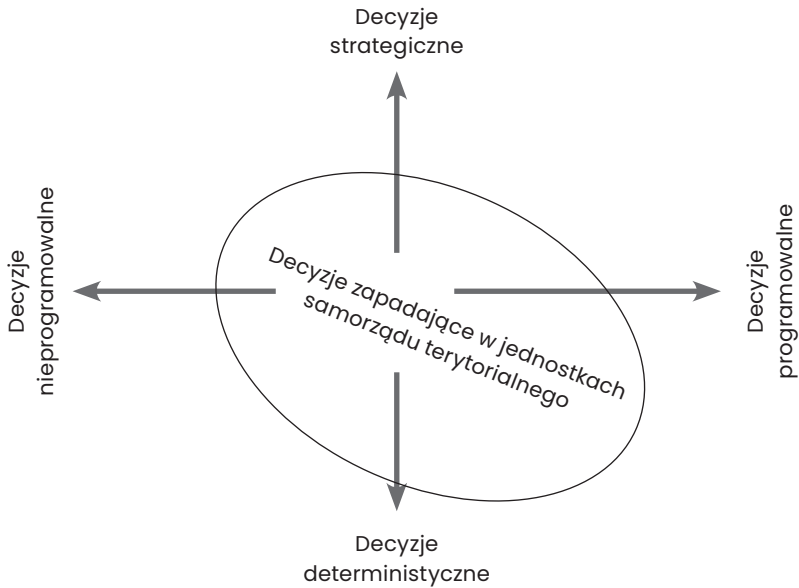
samorządu terytorialnego. Z jednej strony organy samorządowe są organami władz publicznych wyłanianymi poprzez demokratyczne wybory i podlegającymi kontroli wyborców; z drugiej zaś, są organami administracyjnymi podlegającymi nadzorowi przez organy rządowe. Stąd, na potrzeby dalszej analizy, decyzje organów samorządowych podzieliśmy na administracyjne i polityczne. Pod pojęciem decyzji administracyjnych rozumiemy rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych. Podmioty decyzyjne oraz zakres przedmiotowy decyzji są określone w ustawach ustrojowych powołujących do życia samorząd terytorialny. Decyzje lokalne są również przedmiotem ustaw szczegółowych regulujących wykonywanie przez samorząd zadań publicznych. Decyzje administracyjne należą również do materii regulowanej w kodeksie postępowania administracyjnego.

Decyzje polityczne zapadające w samorządzie terytorialnym są adresowane nie do konkretnych osób fizycznych lub prawnych, a do całej społeczności lokalnej. W rozróżnieniu między decyzją administracyjną a polityczną najważniejszy jest adresat, a nie skutki decyzji, gdyż decyzje administracyjne, podobnie jak polityczne, mogą mieć skutek dla całej społeczności lokalnej (np. pozwolenie na budowę, umowa o powierzenie realizacji zadania publicznego podmiotowi niepublicznemu). Dlatego ustawodawca zobowiązuje organy administracji do uwzględnienia interesu społecznego także przy podejmowaniu decyzji administracyjnych¹.

Społeczne rady i komisje co do zasady opiniują decyzje polityczne, chociaż przepisy ustaw szczegółowych mogą nakładać na organ administracyjny obowiązek zasięgnięcia opinii tych ciał także w sprawach indywidualnych, np. w przypadku rad rynku pracy (patrz rozdz. III). Analizując proces decyzyjny z udziałem społecznych rad i komisji, mamy jednak na myśli ich aktywność na rzecz realizacji potrzeb i interesów grupowych.

Omawiając udział społecznych rad i komisji w procesie decyzyjnym, warto zwrócić uwagę na rodzaje decyzji wyróżnione ze względu na: a) dostęp do informacji i poziom kontrolowania sytuacji decyzyjnej przez decydenta; b) etapy podejmowania decyzji (sekwencja działań prowadzących do podjęcia decyzji). W pierwszym przypadku wyróżniamy decyzje znajdujące się na osi między decyzjami deterministycznymi, których parametry są znane i w pełni kontrolowane przez ośrodek decyzyjny, wyniki są jednoznaczne, zaś podjęcie decyzji jest pozbawione ryzyka; a decyzjami strategicznymi, których parametry nie są w pełni znane i w pełni kontrolowane przez ośrodek decyzyjny, zatem jej następstwa są, przynajmniej niektóre, nieprzewidywalne (Pietaś 2000, s. 70–71; Kotarba 2019, s. 57–58). Ze względu na etapy podejmowania decyzji Knosala wyodrębnił decyzje programowalne i nieprogramowalne, z których pierwsze charakteryzują się powtarzalnością

¹ Art. 7 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz.U. z 2018 r. poz. 2096, z 2019 r. poz. 60, 730, 1133).



Rycina 7.1. Cechy decyzji zapadających w jednostkach samorządu terytorialnego

Źródło: opracowanie własne.

i utrwaloną – często w przepisach prawa – procedurą; drugie zaś są pozbawione ustalonych reguł, trudno ocenić ich następstwa, gdyż przedmiotem tych decyzji są sprawy wcześniej nierozstrzygane przez ośrodek decyzyjny (Knosala 2011, s. 87).

Na ogół decyzje zapadające w jednostkach samorządu terytorialnego są decyzjami deterministycznymi i programowalnymi, chociaż coraz częstsze są decyzje nieprogramowalne o charakterze strategicznym (ryc. 7.1). Decyzje pierwszego rodzaju są rezultatem powtarzalności działań podjętych w zadaniach publicznych realizowanych przez samorzady, których katalog jest zawarty w regulacjach prawnych. One też (w statutach jednostek samorządu terytorialnego i regulaminach ich organów) określają procedury podejmowania decyzji kolektywnych. Organy samorządowe muszą się coraz częściej zmierzyć z problemami decyzyjnymi, do tej pory niespotykanymi, takimi jak zmiany klimatu i związane z nimi zagrożenia bezpieczeństwa ludzi i mienia; zmiany demograficzne i gospodarcze oraz – w przypadku Polski drugiej dekady XXI w. – nieprzewidywalna polityka władz państwowych nieoczekiwanie zmieniających warunki prawne i finansowe funkcjonowania samorządu.

Spółeczne rady i komisje mogą brać udział w decyzjach każdego rodzaju. Przez swoją aktywność na różnych etapach procesu decyzyjnego wspierają jego optymalizację. Optymalizacja decyzji przebiega na trzech płaszczyznach: aksjologicznej, prakseologicznej i społecznej (Pietraś 2000, s. 129).

Nawet podjęcie decyzji deterministycznej wymaga wiedzy o bieżących potrzebach i preferencjach społecznych (płaszczyzna społeczna) i uzgodnienia jej z systemem wartości zarówno tych, którzy decyzję podejmują, jak i tych, do których jest adresowana (płaszczyzna aksjologiczna). Podjęcie decyzji znajdujących się na przeciwległym biegunie, tj. decyzji strategicznych, wymaga z kolei wiedzy eksperckiej dotyczącej zarówno przedmiotu decyzji, jak i sposobów jej implementacji (płaszczyzna prakseologiczna). Źródłem wiedzy zarówno o faktach, które mogą być zweryfikowane przez osiągnięcia nauki, jak i o kolektywnych wartościach i preferencjach, służących racjonalizacji decyzji są „ogniwa” pośrednie w „łańcuchu” prowadzącym od środków do celu decyzji politycznej (Frederickson, Smith 2003, s. 162). Funkcję takiego ogniwa mogą pełnić społeczne rady i komisje. Ponadto, przez zapewnienie otwartości procesu decyzyjnego służą zapewnieniu społecznej akceptacji zapadających decyzji oraz adaptacyjności systemu sprawowania władzy na poziomie lokalnym (Pietraś 2000, s. 81).

Rodzaj decyzji podejmowanych w samorządzie lokalnym silnie determinuje przebieg procesu decyzyjnego. Ponieważ decyzje deterministyczno-programowalne zapadają najczęściej, nie definiuje się za każdym razem ich celu, nie określa hierarchii wartości czy wariantów decyzyjnych. Do niniejszej analizy posłużyliśmy się uproszczonym opisem procesu decyzyjnego zaproponowanym przez Ryszarda Herbuta, który na podstawie literatury przedmiotu wyróżnił fazy: 1) inicjowania projektu decyzji; 2) przedstawienia projektu decyzji; 3) implementacji decyzji; 4) oceny efektów realizacji decyzji (Herbut 2000). Analizując udział społecznych rad i komisji w wymienionych fazach, odwołamy się do wyników naszych badań.

Fazę inicjowania projektu decyzji Herbut definiuje jako umieszczenie problemu decyzyjnego „w ramach tzw. agendy programowej podmiotu, któremu przysługuje formalnie inicjatywa prawodawcza” (Herbut 2000, s. 35–36). Zagadnienie inicjowania działań (w tym decyzji) jest przedmiotem regulacji ustawowych:

- ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. Nr 96, poz. 873), w art. 5 ust. 2 wskazuje na doradczy i inicjatywny charakter zespołów organów administracji publicznej i organizacji społecznych;
- ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. z 2016 r. poz. 446), w art. 5c ust. 3 wskazuje, że gminna rada seniorów ma charakter konsultacyjny, doradczy i inicjatywny;
- ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2015 r. poz. 149), w art. 5 określa zadania wojewódzkich rad rynku pracy, które w świetle przepisu art. 6 realizują także powiatowe rady rynku pracy, m.in.: inspirowanie przedsięwzięć zmierzających do pełnego i produktywnego zatrudnienia oraz składanie wniosków i wydawanie opinii w sprawach dotyczących kierunków kształcenia;

- ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 2046), w art. 44b jako przedmiot działania rad ds. osób niepełnosprawnych wymienia m.in. inspirowanie przedsięwzięć zmierzających do integracji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych oraz realizacji praw osób niepełnosprawnych.

Zatem, w odniesieniu do wymienionych rad ustawodawca uznał ich rolę inicjatywną. Jednak powyższe regulacje nie wyczerpują możliwości inicjowania projektu decyzji przez interesujące nas podmioty. Udział w kształtowaniu zadań wybranych społecznych rad i komisji ma również samorządowy organ stanowiący albo wykonawczy, nadający statut albo regulamin działania rady lub komisji. O ile więc ustawa o samorządzie gminnym nie wskazuje na charakter inicjatywny rady młodzieżowej (jak to czyni w odniesieniu do rady seniorów), o tyle w licznych statutach tych rad znalazły się przepisy wymieniające sposoby realizacji ich celów poprzez: inicjowanie działań dotyczących życia młodych ludzi w mieście, zgłaszanie wniosków do władz samorządowych²; zgłaszanie wniosków i postulatów oraz podejmowanie uchwał i opinii w sprawach dotyczących miasta, w szczególności w kontekście młodzieży³; występowanie z projektami uchwał Rady Miejskiej dotyczących spraw pozostających w zakresie działania Rady do podmiotów posiadających kompetencje uchwałodawcze o ich przedłożenie pod obrady Rady Miejskiej⁴. Najczęściej statuty młodzieżowych rad wskazują na ich rolę jako inicjatora działań dotyczących życia młodzieży, w szczególności w zakresie nauki, kultury, sportu i ekologii, co nie jest tożsame z inicjatywą w zakresie projektów decyzji zapadających w samorządzie. Nie mniej prawo inicjowania zmian statutu także pojawia się jako kompetencja rad młodzieżowych. Na tle zachowawczego podejścia do działań rad młodzieżowych w badanych miastach wyróżnia się przytoczony przepis Statutu Młodzieżowej Rady Miasta Jaworzna przyznający jej wprost prawo występowania z inicjatywami decyzyjnymi.

Wśród przedmiotów spotkań społecznych rad i komisji, zilustrowanych w tabeli 5.6, pojawiają się sprawy, które rada/komisja chce przedłożyć w formie własnej inicjatywy organowi samorządowemu. Interpretujemy to jako próbę włączenia do agendy programowej organów samorządowych zagadnienia zidentyfikowanego i zdefiniowanego przez społeczną radę/komisję. Zgłaszanie podczas posiedzenia inicjatyw nie jest wprawdzie równoznaczne

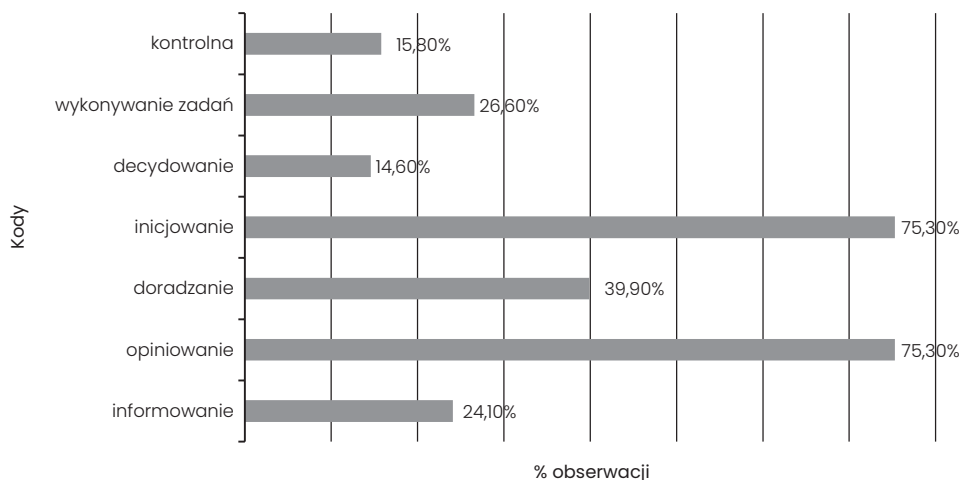
² Załącznik do Uchwały Nr 662 Rady Miasta Konina z dnia 30 października 2013 r. Statut Młodzieżowej Rady Miasta Konina.

³ Załącznik do Uchwały Nr XXII/531/16 Rady Miasta Gdyni z dnia 22 czerwca 2016 r. Statut Młodzieżowej Rady Miasta Gdyni.

⁴ Statut Młodzieżowej Rady Miasta Jaworzna (nadany Uchwałą Nr XXXIV/503/2017 Rady Miejskiej w Jaworznie z dnia 26 października 2017 r.).

z ich późniejszym przedłożeniem organowi samorządowemu, jednak wskazuje na obecność tego rodzaju aktywności oraz na zróżnicowanie pod tym względem społecznych rad i komisji. Największą aktywność w zakresie zgłaszania spraw mogących być przedmiotem inicjatywy wykazują rady seniorów (71,5% respondentów z tych rad dokonało jej wskazania), znacznie rzadziej jest ona przedmiotem spotkań rad sportu, następnie – rad działalności pożytku publicznego i rad młodzieżowych (ponad 50% wskazań respondentów z wymienionych rad). Najniższą aktywność w tym zakresie wykazują komisje urbanistyczno-architektoniczne oraz stosunkowo niewielką komisje bezpieczeństwa i porządku oraz rady rynku pracy. W naszej opinii wynik ten należy powiązać z zakresem kompetencji przyznanych społecznym radom i komisjom w aktach rangi ustawowej. Do kwestii tej powrócimy jeszcze w dalszej części tego rozdziału.

Biorąc pod uwagę przepisy i wyniki badań ilościowych, dość zaskakująco wypadają wyniki badań jakościowych dające nadspodziewanie wysoki rezultat, jeżeli chodzi o funkcję inicjatywną społecznych rad i komisji (ryc. 7.2). Częstotliwość pojawienia się kodów „inicjowanie” i „opiniowanie” jest taka sama w przeprowadzonych wywiadach – oba kody pojawiły się w 75,3% wywiadów. Wskaźnik ich współwystępowania osiągnął wysoką wartość 0,641 (oba kody współwystępują w 93 wywiadach). Dla znacznej liczby naszych rozmówców inicjowanie jest więc ważną aktywnością społecznych rad i komisji. Zaznaczyć jednak należy, że kod „inicjowanie” służył opisowi każdej aktywności tego rodzaju, bez względu na jej przedmiot, zatem mógł



Rycina 7.2. Częstotliwość pojawiania się wybranych kodów opisujących funkcje społecznych rad i komisji
(% obserwacji = % wywiadów, w których kod pojawił się przynajmniej raz)

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem aplikacji QDA Miner v5.0.32.

dotyczyć zarówno inicjowania decyzji, jak i samoistnego podejmowania działań na rzecz mieszkańców. Inicjowania nie można więc uznać za funkcję równorzędną innej funkcji – tej pierwszorzędnej, dla której społeczne rady i komisje są powoływane, a więc opiniowania. Funkcja ta jest realizowana w kolejnej fazie procesu decyzyjnego, tj. przedstawienia projektu decyzji.

Przedstawienie projektu jest de facto ostatnią czynnością składającą się na tę fazę. Zanim do tego dojdzie konieczne jest zdefiniowanie problemu decyzyjnego i jego analiza na podstawie zgromadzonych informacji o stanie faktycznym oraz o potrzebach i interesach podmiotów będących adresatami decyzji i tych, których jej następstwa mogą dotyczyć; opracowanie alternatywnych rozwiązań oraz wskazanie rozwiązania optymalnego, które staje się projektem decyzji.

Społeczne rady i komisje są źródłem informacji o problemie decyzyjnym zarówno w fazie inicjowania projektu decyzji, jak i fazie jego przygotowania. Jeżeli ośrodek decyzyjny nie dostrzega problemu decyzyjnego, mogą sygnalizować jego istnienie; gdy ośrodek decyzyjny problem zna, mogą mu pomóc lepiej go zdefiniować, w szczególności wskazując na jego wymiar aksjologiczny (preferowane wartości i oczekiwaniach mieszkańców oraz ich organizacji).

Zgłaszanie problemów grup społecznych oraz całej społeczności lokalnej wskazało jako formę swojej aktywności w radzie/komisji 32% respondentów. Stosunkowo niewielu z nich (11,5%) pozyskuje informacje, które są przedmiotem opinii wydawanych przez radę/komisję (tab. 5.5). Okazuje się, że w świetle wyników badań ilościowych społeczne rady i komisje nie są szczególnie bogatym źródłem informacji o problemach decyzyjnych. Znajduje to potwierdzenie w analizie wywiadów – w niespełna ¼ z nich pojawił się kod „informowanie”. Również ta aktywność różnicuje badane rady/komisje – zgłaszanie problemów jest domeną rad seniorów, w mniejszym zakresie, aczkolwiek nadal znacznym, podejmują ją rady młodzieżowe, ds. osób niepełnosprawnych oraz działalności pożytku publicznego.

Zdarza się, chociaż rzadko, że społeczne rady i komisje przygotowują diagnozę sytuacji w obszarze jednego zadania samorządu lokalnego:

władze miasta poprosiły o sporządzenie diagnozy, tej diagnozy o stanie sportu w P., który miał być taką, takim materiałem roboczym i przyczynowo-skutkowym do powstania polityki. I członkowie rady się zgodzili, z grona swojego wyłonili specjalny zespół do spraw wniosków i analiz i ten zespół dosyć intensywnie pracował i powstał taki materiał (V/T/c).

albo projekt decyzji lub dokumentu, które stanowią podstawę do dalszych działań organów samorządowych:

przygotowałem opracowanie w poprzedniej kadencji Rady Sportu wdrożenia w mieście G. profesjonalnego internatu dla sportowców. Ta sprawa jest już na biurku pana prezydenta (III/T/c).

Wypowiedź ta w sposób niejednoznaczny wskazuje na udział społecznej rady w opisywanym przedsięwzięciu, jednak cytowany członek rady umieszcza swoje działania w kontekście informacji o aktywności rady.

Wartość informacyjną ma również najczęściej wskazywana przez respondentów aktywność, tj. opiniowanie. Jest to także funkcja najlepiej umocowana w prawie, i w przypadku niektórych rad/komisji dość precyzyjnie uregulowana, zarówno pod względem przedmiotowym (rodzaju aktów normatywnych i dokumentów poddawanych pod opinię rady/komisji), jak i proceduralnym (etapu procesu decyzyjnego, podczas którego zasięga się opinii rady/komisji).

W świetle przepisów przedmiotowych ustaw organy samorządu lokalnego zwracają się o opinie do:

- rad działalności pożytku publicznego w sprawach: projektów strategii rozwoju powiatów lub gmin, projektu rocznego lub wieloletniego programu współpracy, projektów uchwał i aktów prawa miejscowego dotyczących sfery zadań publicznych oraz współpracy z organizacjami pozarządowymi; w sprawach dotyczących funkcjonowania organizacji pozarządowych, zadań publicznych i standardów ich wykonywania;
- rad rynku pracy w sprawach: kryteriów podziału środków Funduszu Pracy oraz propozycji ich przeznaczenia, a także sprawozdań z ich wykorzystania; kierunków kształcenia, szkolenia zawodowego oraz zatrudnienia w powiecie; okresowych sprawozdań z działalności powiatowych urzędów pracy; wniosków o odwołanie dyrektora powiatowego urzędu pracy; celowości realizacji programów specjalnych i ich zmian oraz realizacji Programu Aktywizacja i Integracja;
- rad do spraw osób niepełnosprawnych w sprawach: projektów programów działań na rzecz osób niepełnosprawnych oraz oceny ich realizacji, projektów uchwał i programów przyjmowanych przez samorządowy organ stanowiący pod kątem ich skutków dla osób niepełnosprawnych;
- rad sportu w sprawach: strategii jednostki samorządowej w zakresie kultury fizycznej, projektu budżetu w części dotyczącej kultury fizycznej, programów rozwoju bazy sportowej, w szczególności miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w zakresie dotyczącym terenów wykorzystywanych na cele kultury fizycznej; projektów uchwał dotyczących warunków i trybu finansowania zadania własnego, którego cel publiczny dotyczy sportu;
- komisji bezpieczeństwa i porządku w sprawach: pracy Policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży, a także jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli; projektów programów współdziałania Policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży oraz jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli; projektu budżetu powiatu,

aktów prawa miejscowego i innych dokumentów w sprawach związanych z wykonywaniem zadań dotyczących porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli;

- komisji urbanistyczno-architektonicznych w sprawach: projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz ich zmian; analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy oraz oceny postępów w opracowywaniu planów miejscowych i wieloletniego programu ich sporządzenia.

Regulaminy funkcjonowania społecznych rad i komisji nadawane przez organy samorządowe mogą dodać do wymienionego katalogu następane dokumenty przedkładane do zaopiniowania przez rady i komisje. Przykładowo, Regulamin Działania Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej w Jeleniej Górze wśród zadań komisji wymienia opiniowanie projektów decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz innych opracowań lub dokumentów wskazanych przez właściwe służby gminne (np. warunki konkursów, przetargów, wnioski o sporządzenie/zmianę planów miejscowych, wnioski o zmianę studium itp.)⁵.

Wyniki badań ilościowych zawarte w tabeli 5.6 pokazują znaczenie opiniowania dla członków społecznych rad i komisji. Bez wątpienia, zdaniem respondentów jest to ich najważniejsze zadanie. Aktywność w tym zakresie również różnicuje badane podmioty – najbardziej zaangażowane w wydawanie opinii dotyczących projektów decyzji organów samorządowych są komisje urbanistyczno-architektoniczne, rady działalności pożytku publicznego i rady ds. osób niepełnosprawnych. Jeżeli chodzi o plany działań – największą aktywność w zakresie ich opiniowania wykazują rady ds. osób niepełnosprawnych, rady rynku pracy, rady sportu oraz komisje bezpieczeństwa i porządku. Powyższe rady i komisje, z wyjątkiem rad sportu⁶, są powoływane obligatoryjnie w miastach na prawach powiatu, a zakres ich aktywności opiniodawczej został szczegółowo określony w ustawach. Ponownie więc należy sformułować wniosek o związek między profilem aktywności społecznej rady/komisji a uregulowaniem jej działań w prawie powszechnym.

Analiza wywiadów potwierdza kluczowe znaczenie aktywności opiniodawczej społecznych rad i komisji, co ilustruje rycina 7.2. Wśród kodów opisujących treść wywiadów znalazł się również kod „doradzanie”, który pojawił się w blisko 40% wywiadów, dodatkowo wzmacniając znaczenie omawianej tutaj funkcji.

⁵ Regulamin działania Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej w Jeleniej Górze. Załącznik do Zarządzenia Nr 0050.1252.2017.VII Prezydenta Miasta Jeleniej Góry z dnia 13 grudnia 2017 r.

⁶ Rady sportu były ciałami powoływanymi obligatoryjnie w świetle przepisu art. 18a ustawy z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej (Dz.U. 1996 Nr 25 poz. 113). Przepis ten zmieniono ustawą z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie.

Wśród uwzględnionych na rycinie 7.2 kodów znalazło się również „decydowanie”. Podkreślić należy, że żaden akt normatywny nie przyznaje społecznym radom i komisjom kompetencji decyzyjnych. W związku z tym w kwestionariuszu ankiety adresowanej do członków badanych podmiotów decydowanie nie zostało ujęte jako forma ich aktywności. Nie mniej, podczas analizy wywiadów kod ten pojawił się 27 razy w 23 wywiadach.

Najczęściej możliwości decyzyjne były artykułowane przez członków rad sportu, rad rynku pracy oraz rad ds. osób niepełnosprawnych, którzy ustalali zasady rozdziału środków przypadających na daną grupę zadań publicznych, o czym mówił jeden z uczestników wywiadów:

(...) po spotkaniu tego środowiska związanego ze sportem szkolnym czy też klubowym, ustaliliśmy takie jakby kierunki i kryteria wspierania, na podstawie których miasto może dotować działalność na rozwój kultury fizycznej i sportu w naszym mieście (XI/T/c)

lub też proponowali podział tych środków:

(...) są uchwały [ws. zaopiniowania przez radę/komisję – przyp. A.P.] o podziale środków, o przesunięciach jakichś w tym funduszu, którym dysponuje Powiatowy Urząd Pracy, żeby stosownie do potrzeb podzielić, oczywiście to jest uchwała, która pewnie też ma charakter tylko taki pomocniczy, docelowo dyrektor musi tak czy inaczej zaproponować jakiś podział (IX/R/u),

ale również dotyczą one przyznania środków finansowych osobom fizycznym:

Osoby składają wnioski, zbiera się komisja [rada ds. osób niepełnosprawnych – A.P.] (...) przeglądamy wszystkie wnioski, analizujemy. Pracownicy MOPS-u już tak naprawdę wstępną weryfikację robią, wiemy, jaki mamy budżet. No i wypracowujemy stanowisko komu przydzielamy, komu nie (V/N/c).

Opiniując propozycję rozdziału środków, niektórzy nasi rozmówcy mieli poczucie, że faktycznie podejmują decyzję w tej kwestii:

(...) dzielimy środki, które są przypisane w budżecie w taki sposób, żeby jakiś tam margines zapasu był, prawda, i ten margines, ten zapas prezydent może, my oczywiście proponujemy, w jaki sposób to zrobić, ale może, bo chyba ma do tego prawo, według własnego uznania rozdzielić jeszcze (XI/T/c).

Spółeczne rady ingerują też w propozycje przedłożone im do zaopiniowania, wchodząc w rolę decydenta:

(...) czasami bywa tak, że zmieniamy formę uchwały, chociażby przy podziale środków finansowych, kiedy widzimy, że potrzeba społeczna jest inna, że pracodawcy potrzebują więcej spawaczy na rynku pracy, wtedy część środków jest przenoszona właśnie na ten dział. Albo widzimy, że jest potrzeba dokształcania czy duże zapotrzebowanie na dofinansowanie dokształcania, to też te działy zmieniamy (V/R/c).

Jeden z udzielających nam wywiadu członek rady rynku pracy określił ją jako „ciało decyzyjno-doradcze” (X/R/c) i faktycznie z jego dalszej wypowiedzi wynika, że rada ta podejmuje decyzje w sprawie umorzenia nienależnie pobranych środków z powiatowego urzędu pracy:

(...) my mamy jakby pełną wiedzę na temat tego, jaka jest sytuacja finansowa tej osoby, sytuacja rodzinna, jakie są jej możliwości spłaty. Więc (...) proponujemy umorzyć i są takie sytuacje, że my faktycznie umarzamy, (...) Natomiast tak, proponuje nam się rozwiązanie w oparciu o przedstawienie stanu faktycznego (X/R/c).

Powyższą wypowiedź potwierdza inna:

Są też indywidualne sprawy (...) źle wykorzystanych czy powiedzmy niewłaściwie wykorzystanych środków, przeznaczonych na przykład na uruchomienie jakiejś działalności, (...) tutaj może bardziej są wiążące decyzje rady, bo jednak ileś tam tych osób raczej nie dąży do tego, żeby wyrządzać komuś krzywdę (XVI/R/c).

Uściślijmy, że decyzję o zwrocie/umorzeniu długu w związku z niewłaściwym wykorzystaniem środków przyznanych przez powiatowy urząd pracy podejmuje w trybie administracyjnym starosta/prezydent miasta.

Społeczne rady jako doradca, ale i współdecydent, pojawiły się w innej wypowiedzi:

Z jednej strony doradzać, ale z drugiej też współdecydować. Wiadomo, że musimy sobie to pojęcie rozróżnić. (...) jestem właśnie wczoraj (...) po sesji Rady Pożytku Publicznego, gdzie faktycznie osoby, które znajdują się w tej Radzie, decydują o pewnych kwestiach (V/P/u).

Podsumowując, wprowadzie wskazań na funkcję decyzyjną społecznych rad i komisji jest stosunkowo niewiele, nie mniej w szczególności członkowie tych podmiotów, które opiniują decyzje dotyczące środków finansowych – ich rozdziału lub zwrotu – mają silne przeświadczenie o faktycznym decydowaniu w sprawach im przedkładanych. Być może dlatego, że po urzędnikach są pierwszymi, którzy z daną sprawą się zapoznają i nie tyle opiniują, co sugerują organowi administracyjnemu podejmującemu decyzję przyjęcie określonego rozwiązania.

Kolejną fazą procesu decyzyjnego jest implementacja decyzji, sygnalizowana w wywiadach przez niewiele ponad ¼ naszych rozmówców, najczęściej członków rad działalności pożytku publicznego, seniorów, młodzieżowych i ds. osób niepełnosprawnych. Kodując wywiady, zdecydowaliśmy się na pewne uproszczenie podyktowane treścią wypowiedzi, uznając, że wprowadzie niebezpośrednio, ale pośrednio społeczne rady i komisje wykonują decyzje organów samorządowych przez udział w realizacji zadań administracji lokalnej.

Udział ten ma różne wymiary: od informowania środowiska o przedsięwzięciach organizowanych przez samorząd (I/S/p, VII/S/c, II/N/c, VIII/P/u) przez kontakty z pojedynczymi mieszkańcami zwracającymi się do samorządu z prośbą o pomoc (XVI/N/p, IX/B/u) w organizacji rozmaitych przedsięwzięć (XI/S/c, XIII/S/c, IX/N/f, IX/P/c/2, IX/B/u), co szczególnie mocno podkreślił jeden z naszych rozmówców:

Co roku jesteśmy, można powiedzieć, współorganizatorami takich dużych przedsięwzięć, właśnie takich jak Babie Lato, jak święto Miasta T., tudzież różne takie imprezy, które plenerowe, miejskie się odbywają. W zasadzie można powiedzieć tak, że żadna impreza nie odbywa się bez, właśnie, udziału seniorów, jesteśmy w zasadzie wszędzie (VII/S/c).

Wspomniane w cytacie rady seniorów dodatkowo uczestniczą w realizacji przepisu ustawowego o sprzyjaniu solidarności międzypokoleniowej, co przybiera formę udziału ich przedstawicieli w lekcjach odbywających się w szkołach oraz objęciem opieką grup dzieci podczas różnych wydarzeń (II/S/p, VII/S/c). Inaczej zagadnienie to prezentuje się w odniesieniu do rad młodzieżowych – z niektórych wywiadów wynika, że rady te same sobie zadania „znajdują” i je realizują:

My, jako rada, dostaliśmy otwarte pole do działania i powiedziano nam, że możemy (...) zrobić coś, co tylko nam się zamarzy, z tym, że zostaliśmy, jako uczniowie wrzuceni w coś takiego, jak Młodzieżowa Rada Miasta, na głęboką wodę, ponieważ nie wiedzieliśmy do końca, co możemy, a co chcemy, a co by wypadło zrobić, co zmienić, ale zorganizowaliśmy kilka konkursów i kilka akcji (...) byliśmy dużo razy wolontariuszami w akcjach Ratusza oraz zorganizowaliśmy sprzątnięcie kąpieliska Bolko. (...) tak naprawdę ono jest trochę bepańskie i nikt o nie nie dbał (IX/M/c).

Bywa też tak, że władze miasta zwracają się z prośbą o pomoc w realizacji ich własnych zamierzeń:

(...) dotyczyło to młodzieżowego budżetu obywatelskiego, który został nie tyle wyodrębniony, co środki zostały przeznaczone dodatkowo, poza jeszcze tym budżetem obywatelskim, który już od wielu lat funkcjonuje. (...) miasto zgłosiło się do nas z prośbą o to, abyśmy rozgłaszali tę ideę wśród uczniów i mówili im, na czym to w ogóle polega i zachęcali do zgłaszania swoich projektów i do głosowania, więc jako radni mieliśmy, (...) ileś kart do głosowania albo też na etapie tym projektowym kart do zgłaszania projektu, po prostu wręczaliśmy je chętnym i przeprowadzaliśmy w szkołach różne akcje (XI/M/c).

albo, jak się zdaje, nie mając dobrego pomysłu na rozwiązanie jakiegoś problemu, zwracają się do rady młodzieżowej o pomoc: (...) była jedna akcja i na tym się skończyło. To była akcja, żeby nauczyć ludzi sprzątać po swoich pupilach. O to zostaliśmy poproszeni (XVI/M/p/2).

Ostatnią fazą procesu decyzyjnego jest ocena efektów realizacji decyzji. W przypadku społecznych rad i komisji ani akty ustawowe, ani analizowane

regulaminy badanych podmiotów nie zawierają przepisów zobowiązujących do przedstawienia społecznym radom i komisjom rezultatów decyzji i planów opiniowanych przez te ciała. Co więcej, analizowane akty normatywne nie zobowiązują organów samorządowych do informowania o tym, w jakim zakresie dana opinia wpłynęła na kształt podejmowanej decyzji⁷. Z tego też względu mechanizm informacji zwrotnej nie był przez nas badany⁸. Nie mniej, przepisy ustawowe przyznają wybranym społecznym radom i komisjom uprawnienia w zakresie kontrolowania realizacji zadań przez organy samorządowe, a to było przedmiotem badań zarówno ilościowych, jak i jakościowych.

Na potrzeby niniejszego opracowania kompetencje kontrolne rozumiemy szeroko – jako zapoznawanie się ze sprawozdaniami organów jednostek samorządu terytorialnego oraz ich opiniowanie, jak też ocenę realizacji programów, w ramach których są finansowane wybrane zadania samorządu lokalnego. W świetle aktów ustawowych kompetencje kontrolne przysługują:

- powiatowym radom rynku pracy w zakresie opiniowania: okresowych sprawozdań z realizacji Krajowego Planu Działań oraz rocznych sprawozdań z działalności Funduszu Pracy, a także ocena racjonalności gospodarki środkami tego funduszu (art. 22 ust. 4 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy);
- radom ds. osób niepełnosprawnych w zakresie oceny realizacji powiatowych programów działań na rzecz osób niepełnosprawnych (art. 44b ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych);
- komisjom bezpieczeństwa i porządku w zakresie opiniowania pracy Policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży, a także jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli (art. 38a ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym);
- komisjom urbanistyczno-architektonicznym w zakresie opiniowania przedkładanych przez gminny organ wykonawczy wyników analiz zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy i oceny postępów w opracowywaniu planów miejscowych (art. 32 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

⁷ Przykładowo, wśród regulaminów funkcjonowania miejskich komisji urbanistyczno-architektonicznych działających w 16 miastach, gdzie były prowadzone badania, tylko w jednym został zawarty przepis zobowiązujący administrację lokalną do udzielenia informacji zwrotnej o sposobie wykorzystania opinii komisji (§ 8, Załącznik Nr 2 do zarządzenia Nr 132/2007/P Prezydenta Miasta Poznania z dnia 22 lutego 2007 r. Regulamin Pracy Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej).

⁸ Problem z rozliczalnością ośrodków decyzyjnych w odniesieniu do informacji zwrotnej sygnalizują również Alarcón i Rico Motos. W świetle ich badań tylko 11,4% ciał doradczych (*advisory councils*) zostało wyposażonych w formalne mechanizmy umożliwiające monitorowanie ich wniosków i zaleceń (Alarcón i Rico Motos 2019).

Należałoby założyć, że aktywność kontrolna badanych rad i komisji jest podyktowana przepisami prawa, innymi słowy, będzie ona obecna podczas prac wymienionych rad i komisji w większym stopniu niż pozostałych podmiotów. Wyniki badań ilościowych jednak tego założenia nie potwierdzają. Jak pokazują dane zawarte w tabeli 5.7, zapewnienie kontroli społecznej nad decyzjami podejmowanymi przez władze jest najczęściej wskazywane jako korzyść płynąca z funkcjonowania rady/komisji przez członków rad ds. osób niepełnosprawnych, w dalszej kolejności przez członków powiatowych rad rynku pracy, a następnie rad działalności pożytku publicznego, które w świetle ustaw nie są odbiorcą sprawozdań organów samorządowych dotyczących wykonywania zadań publicznych. Najniższy odsetek wskazań kontroli jako korzyści z funkcjonowania interesujących nas podmiotów charakteryzuje komisje bezpieczeństwa i porządku oraz urbanistyczno-architektoniczną, których funkcja kontrolna jest dość dobrze umocowana w prawie.

Warto również zauważyć, że funkcja kontrolna społecznych rad i komisji rzadko pojawia się w treści wywiadów (ryc. 7.2): została wymieniona w 24 wywiadach, zaś sam kod został użyty 30 razy – najwięcej (8 razy) w wywiadach z członkami rad rynku pracy. Analiza treści wywiadów wskazuje, że funkcja kontrolna społecznych rad i komisji może wykraczać poza ramy ustawowe, czego świadectwem jest rozpatrywanie sprawozdań z działalności powiatowych urzędów pracy, co sygnalizował jeden z naszych rozmówców:

(...) jest to ścisła współpraca z dyrekcją [PUP – przyp. A.P.] Powiatowej Rady Rynku Pracy, my się spotykamy głównie na posiedzeniach, wtedy zawsze prosimy panią dyrektora o złożenie sprawozdania z dotychczasowej działalności (V/R/c).

Aktywność kontrolna rad rynku pracy w stosunku do powiatowych urzędów pracy została potwierdzona przez innego rozmówcę:

(...) najważniejszym elementem jest rola kontrolna wobec urzędów pracy, a szczególnie wobec dyrektora urzędu pracy. Czyli przyjmujemy sprawozdania, nie tylko do wiadomości, ale głosujemy nad ich przyjęciem, w związku z tym mamy nieograniczoną możliwość zadawania pytań. I to nie zawsze musi oznaczać, że na przykład głosujemy za odrzuceniem, taka sytuacja się jeszcze nie zdarzyła, ale sam fakt, że jest takie ciało społeczne, które zadaje pytania i jest dociekliwe w formułowaniu pytań, powoduje, że funkcjonowanie urzędu pracy pewnie jest inne, niż gdyby tej rady nie było (VI/R/r).

Jeszcze inny członek rady rynku pracy, opisując relacje między radą a urzędem pracy posunął się do użycia określenia „nadzór”, które rozwinął w następujący sposób:

(...) ciała społeczne, które nie tyle kontrolują, co doradzają, czy jakby przychodzi tutaj i urzędnicy są zobowiązani przedkładać pewne materiały do opiniowania, do oceny, to powoduje, że urzędnicy jakby są ciągle pod

pewną taką pozytywną presją, że muszą się starać, bo przyjdą jacyś ludzie (...) z różnych środowisk i będą jakby oceniać tę ich pracę, i to powoduje, że urzędnicy się mobilizują do takiego większego wysiłku (XIII/R/p).

Wprowadzie społeczne rady i komisje przez bliższy kontakt z urzędnikami samorządowymi są też „bliżej” organu wykonawczego, to w kwestiach dla nich ważnych „pilnują” także działalności organu stanowiącego:

(...) bo tutaj trzeba też naciskać czasami na Radę Miasta, żeby prognoza budżetu była odpowiednio wcześniej ustalona, żeby, na przykład, świetlice środowiskowe czy domy dziennego pobytu mogły nie mieć przestoju, mogły korzystać ze środków, z konkursów i tak dalej. Czyli pilnowaliśmy, oprócz tego, że byliśmy taką radą, która doradzała, to też pilnowaliśmy pewnych rzeczy, które dotyczyły organizacji pozarządowych (IX/P/c/2).

Analiza materiału badawczego wskazuje, że społeczne rady i komisje najstabilniej uczestniczą w ostatniej fazie procesu decyzyjnego, tj. ocenie efektów realizacji decyzji. Bez wątplenia ich aktywność skupia się na opiniowaniu decyzji organów samorządu terytorialnego – aktywności wskazanej wprost w regulacjach ustawowych. Aczkolwiek warto zwrócić uwagę, że profil działalności społecznych rad i komisji różni się, czego świadectwem są dane zawarte w tabeli 7.1.

W tabeli tej umieszczono dane będące wynikiem wskazania przez respondentów najczęstszego przedmiotu spotkań społecznych rad i komisji. Test statystyczny wykazał znaczną zależność między najczęstszym przedmiotem spotkań a rodzajem społecznej rady/komisji, chociaż siła tej zależności jest przeciętna. Dane te wskazują również na zależność między regulacjami prawnymi a aktywnością badanych rad i komisji. Najwyraźniej rysuje się ona w odniesieniu do rady młodzieżowej i rady seniorów, które są najstabilniej uregulowane w aktach ustawowych, są ciałami fakultatywnymi, ale zarazem bardzo często powoływanymi, w przeciwieństwie do rad sportu, które należą do rzadkości. Ograniczoną działalność opiniodawczą podmioty te kompensują wzmożoną aktywnością w zakresie artykułowania problemów reprezentowanej grupy społecznej oraz inicjowaniem działań na jej rzecz. Pozostałe rady i komisje, z którymi organ samorządowy jest zobligowany konsultować decyzje, koncentrują się na zadaniach ustawowych, traktując marginalnie inne formy aktywności.

3. Wpływ społecznych rad i komisji na funkcjonowanie miasta

W celu przeprowadzenia oceny wpływu społecznych rad i komisji na funkcjonowanie miasta, a także potrzeby ich obecności na lokalnej scenie publicznej, przedstawimy w pierwszej kolejności stanowisko ich członków

Tabela 7.1. Najczęstszy przedmiot spotkań społecznych rad i komisji (w %)

	Społeczne rady i komisje								Ogółem
	Rada Działalności Pożytku Publicznego	Rada młodzieżowa	Rada seniorów	Rada ds. osób niepełnosprawnych	Rada sportu	Powiatowa rada rynku pracy	Komisja bezpieczeństwa i porządku	Komisja urbanistyczno-architektoniczna	
Projekty decyzji (uchwał, zarządzeń) organów samorządowych przedłożone radzie/komisji do zaopiniowania	57,1	27,1	15,5	59,8	43,4	29,0	23,8	69,9	35,3
Problemy zgłaszane przez środowisko społeczne (mieszkańców, grupy wiekowe, zawodowe, ekspertów itp.)	10,6	25,1	35,4	13,4	10,4	9,7	16,7	-	19,3
Sprawy, które rada/komisja chce przedłożyć w formie inicjatywy organowi samorządowemu	12,1	24,0	37,3	8,2	15,1	4,0	7,1	5,4	18,6
Plany działań przedłożone przez organ samorządowy w celu ich zaopiniowania przez radę/komisję	15,2	14,7	5,9	13,4	25,5	40,3	23,0	17,2	17,0
Sprawozdania z realizacji zadań składane przez organ samorządowy	3,0	4,4	1,8	3,1	3,8	4,8	20,6	-	4,8
Inne sprawy	2,0	4,7	4,1	2,1	1,9	12,1	8,7	7,5	5,0
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

($p = 0,000$, $C = 0,502$).

Źródło: opracowanie własne.

w sprawie znaczenia opinii wydawanych przez gremia, w których uczestniczą. Już sygnalizowaliśmy, że organy jednostek samorządu terytorialnego nie mają ustawowego obowiązku informowania interesujących nas podmiotów o sposobie wykorzystania ich doradztwa. Dlatego dane zawarte w tabeli 7.2 dotyczą zdania respondentów o stanie faktycznym.

Respondenci najczęściej wskazywali, że ich zdaniem organy decyzyjne biorą pod uwagę opinie społecznych rad/komisji zawsze albo w więcej niż połowie przypadków. Warto też zwrócić uwagę na stosunkowo wysoki odsetek wskazań odpowiedzi „trudno powiedzieć”, co – jak przypuszczamy – wiąże

Tabela 7.2. Branie pod uwagę przez organ decyzyjny opinii wydanych przez społeczną radę/komisję w ocenie respondentów (w %)

Jak często opinie rady/komisji są brane pod uwagę przez organ wydający decyzję?	Rodzaje rad								Ogółem
	Rada Działalności Pożytku Publicznego	Rada młodzieżowa	Rada seniorów	Rada ds. osób niepełnosprawnych	Rada sportu	Powiatowa rada rynku pracy	Komisja bezpieczeństwa i porządku	Komisja urbanistyczno-architektoniczna	
Zawsze	39,4	29,7	30,3	55,7	46,2	72,6	62,7	47,3	42,2
W więcej niż połowie przypadków	23,7	30,0	30,6	16,5	26,4	15,3	13,5	26,9	25,0
W połowie przypadków	5,6	12,4	9,6	2,1	0,9	0,0	0,8	3,2	6,6
W mniej niż połowie przypadków	8,1	5,4	8,1	1,0	8,5	0,8	3,2	7,5	5,8
Nigdy	1,0	1,8	1,1	5,2	0,9	0,0	0,8	0,0	1,4
Trudno powiedzieć	22,2	20,7	20,3	19,6	17,0	11,3	19,0	15,1	19,1
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

($p = 0,000$, $C = 0,335$).

Źródło: opracowanie własne.

się z brakiem informacji zwrotnej i/albo niskim zainteresowaniem członków rad/komisji skutecznością ich opinii. Podkreślenia wymaga również duża zależność udzielonych odpowiedzi od rodzaju podmiotu. Członkowie rad rynku pracy są w najwyższym stopniu przekonani o tym, że organ decyzyjny bierze pod uwagę ich opinię, zarazem najniższy ich odsetek wskazał, że nie potrafią odpowiedzieć na to pytanie. Wysoki odsetek wskazań charakteryzuje również komisje bezpieczeństwa i porządku, rady ds. osób niepełnosprawnych, komisje urbanistyczno-architektoniczne i rady sportu. Warto ponownie nadmienić, że z wyjątkiem rad sportu są to podmioty powoływane obligatoryjnie, z dobrze uregulowanymi zadaniami w zakresie opiniowania decyzji organów samorządowych. Nie mniej, blisko $\frac{3}{4}$ wszystkich respondentów ocenia, że opinie społecznych rad i komisji są brane pod uwagę w połowie i więcej przypadków. Branie pod uwagę opinii przez podmiot decyzyjny nie jest jednak równoznaczne z wywieraniem na niego wpływu w zakresie podejmowanej decyzji.

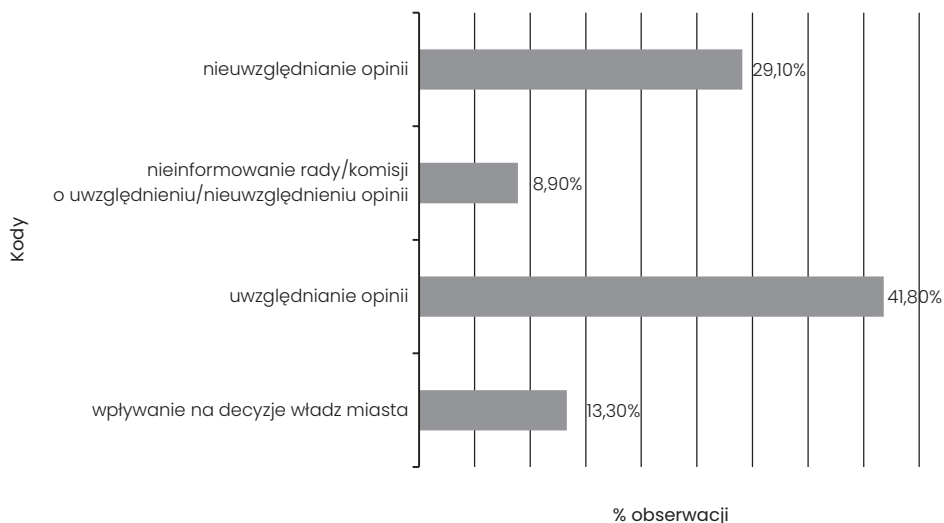
Wymienione zagadnienie było również przedmiotem wywiadów (ryc. 7.3). To podczas wywiadów rozmówcy sygnalizowali problem nieinformowania

rad/komisji o tym, na ile ich opinia została uwzględniona przy formułowaniu ostatecznej decyzji. Stąd zapewne bardzo ostrożne i nieliczne wypowiedzi dotyczące wpływu rady/komisji na decyzje władz samorządowych. Chętniej rozmówcy posługiwali się określeniami „uwzględnianie – nieuwzględnianie” opinii, rozumiejąc przez to modyfikację lub zmianę pierwotnych zamiarów organu samorządowego, albo też zaakceptowanie propozycji sformułowanej przez radę/komisję, zgodnie z wypowiedzią jednego z naszych rozmówców: „Zawsze są brane pod uwagę [opinie rady/komisji – przyp. A.P.], nie zawsze uwzględniane” (IX/P/c). Uwzględnianie opinii badanych podmiotów pojawiło się w 66 wywiadach, podczas gdy nieuwzględnianie – w 46.

Członkowie społecznych rad i komisji na ogół nie podejmowali się „udowodnienia”, że ich opinia wpłynęła modyfikująco na decyzję organu samorządowego, do rzadkości należały m.in. takie wypowiedzi:

(...) jak zobaczyliśmy, że jest felerny dokument, to prosiliśmy, żeby jak najszybciej go zmienić i miasto się do tego przychyliło, to było znaczące, że miasto odpowiedziało na nasz czuwający głos, bo byłoby to precedensem w skali Polski i myśmy to szybko wychwycili, dlatego udało nam się to zmienić (IX/P/c/2).

Zauważmy, że w tej wypowiedzi pojawiają się dwa wątki: po pierwsze, pozytywna reakcja władz samorządowych na uwagę społecznej rady/komisji dotyczącą błędów zawartych w projektowanym dokumencie; po drugie,



Rycina 7.3. Częstotliwość pojawiania się wybranych kodów opisujących wpływ społecznych rad i komisji na decyzje organów samorządowych (% obserwacji = % wywiadów, w których kod pojawił się przynajmniej raz)

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem aplikacji QDA Miner v5.0.32.

projekt ów najwyraźniej nie został przedłożony radzie/komisji do zaopiniowania, to ona sama, z własnej inicjatywy monitorując proces decyzyjny, zauważyła w nim błędy, wystąpiła zatem w roli „systemu wczesnego ostrzeżenia”. Rolę tę w odniesieniu do tej samej rady/komisji, w tym samym mieście, potwierdził inny jej członek:

Raczej staramy się na bieżąco monitorować to, co się dzieje w mieście (...) Bo rada nie tylko jest podmiotem, (...) który czeka aż dany dokument trafi do niej mailowo czy trafi na biurko, tylko rzeczywiście animuje pewne pomysły, podpowiada pewne rozwiązania, tak jak już powiedziałam nie zawsze kończące się dokumentem w postaci uchwały Rady Miasta, bo nie zawsze jest taka potrzeba. My staramy się, żeby rada uczestniczyła generalnie w życiu i w tej współpracy miasta i organizacji pozarządowych (IX/P/u/p).

Wśród rozmówców dość częste było też przekonanie, że ich rola zaczyna się i kończy na wyrażeniu opinii, co dosadnie zostało ujęte przez jednego z nich: „my pracujemy na rzecz prezydenta, on ma prawo zrobić sobie z tym [opinią – przyp. A.P.], co chce” (XIII/A/c/1). Ale zdarzają się też stanowiska nieprzejednane: „(...) przy bardzo ostrym proteście i takim «wbiciu gwoźdźcia w stół», nie zdarzyło nam się, żeby to [opinia – przyp. A.P.] zostało całkowicie zbagatelizowane (VI/A/c).

Ignorowanie doradztwa społecznej rady/komisji lub podważanie znaczenia jej opinii zostało zasygnalizowane w następującej wypowiedzi:

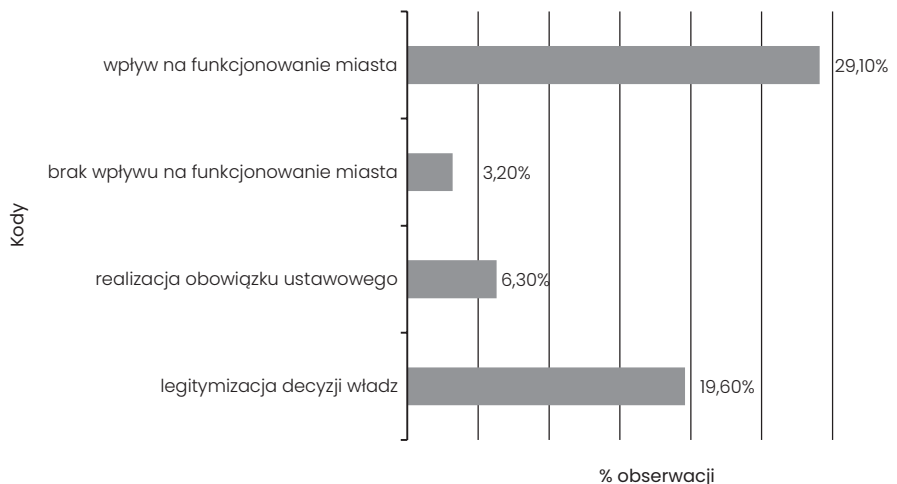
Bywało (...) że opinia rady była jednogłówna, co do tego, że nie zgadzała się z czymś, żeby na przykład umorzyć [środki nienależnie pobrane z powiatowego urzędu pracy – przyp. A.P.], bo ewidentnie było, że tak powiem, okradanie urzędu, natomiast (...) wojewoda podjął decyzję i umorzył, ale w uzasadnieniu stwierdził, że to, że rada wyraziła pozytywną opinię nie jest znaczące, bo to nie wiąże. Także (...) z jednej strony mówimy o powołaniu rad po to, bo... A z drugiej strony w pewnych sytuacjach stwierdza się, że to nie wiąże i bo to nie jest jakby w zgodzie z oczekiwaniami (I/R/p).

Opisane działanie wojewody jako organu wyższego stopnia w rozumieniu przepisów o postępowaniu administracyjnym było zgodne z prawem, ze sprzeciwem spotkało się uzasadnienie uchylenia decyzji organu niższego stopnia wskazujące na niewiążący charakter opinii rady, co także znajduje potwierdzenie w przepisach prawa. To, co wydaje nam się w tej wypowiedzi najistotniejsze, to zwrócenie uwagi na traktowanie gremiów opiniodawczo-doradczych przez władze publiczne (w tym przypadku niesamorządowe) – z jednej strony dopuszczające udział „czynnika społecznego” w decyzjach administracyjnych i politycznych, z drugiej strony – traktowania jego doradztwa w sposób wybiórczy. Kwestia roli społecznych rad i komisji w lokalnym życiu publicznym i ich wpływu na rozwój miasta była również przedmiotem badań jakościowych (ryc. 7.4).

W celu zilustrowania ról odgrywanych przez społeczne rady i komisje, poddaliśmy analizie występowanie w treści wywiadów dwóch kodów: „realizacja obowiązku ustawowego” i „legitymizacja decyzji władz”. Kody te opisywały wypowiedzi świadczące o „minimalistycznym” podejściu władz samorządowych do roli, jaką mogą odgrywać społeczne rady i komisje, jak przedstawił to jeden z naszych rozmówców: „(...) nieraz się zwracają [organy samorządowe – przyp. A.P.] z opinią, po to, żeby mieć tylko opinię do jakiejś tam decyzji. Opinia była, rada się ustosunkowała, a życie płynie” (V/N/c).

Zatem opiniowanie decyzji przez społeczne rady/komisje legitymizuje te decyzje wobec organów nadzoru nad samorządem terytorialnym, a także wobec wszystkich zainteresowanych (np. mieszkańców), którzy domagają się, by decyzje władz publicznych były poddane społecznym konsultacjom.

Niewielu uczestników wywiadów wskazywało na powoływanie społecznych rad/komisji tylko w związku z obowiązkiem ustawowym. Przypomnijmy, że takiego obowiązku nie ma w stosunku do rad działalności pożytku publicznego (chyba że z wnioskiem o jej powołanie wystąpi co najmniej pięć organizacji pozarządowych), rad młodzieżowych, seniorów i rad sportu. Zatem członkowie tych rad nie oceniali ich powołania w kontekście przepisu prawa. Najczęściej kwestię realizacji obowiązku ustawowego podnosili członkowie komisji bezpieczeństwa i porządku. Kod ten pojawił się w dziesięciu wywiadach z członkami tych komisji, na 16 przeprowadzonych. Opinia ta jest więc



Rycina 7.4. Częstotliwość pojawiania się wybranych kodów opisujących role i wpływ społecznych rad i komisji na funkcjonowanie miasta
(% obserwacji = % wywiadów, w których kod pojawił się przynajmniej raz)

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem aplikacji QDA Miner Lite v2.0.6.

znacząca, chociaż nie można jej potraktować jako dowód na to, że dla władz samorządowych komisja ta ma tylko takie znaczenie.

Kod wskazujący na legitymizującą rolę społecznej rady/komisji pojawił się w 31 wywiadach. Największy w nich udział mają wywiady przeprowadzone z członkami komisji bezpieczeństwa i porządku (9), w drugiej kolejności – komisji miejsko-urbanistycznych (6) i w trzeciej – rad młodzieżowych (5). W interesujący sposób mechanizm legitymizowania postanowień organów samorządowych, nawet wbrew opiniującemu podmiotowi, przedstawił jeden z naszych rozmówców:

pamiętam jedną kontrowersyjną sytuację, (...), kiedy zgłosiłem wniosek o dość istotne zmiany w planie, został on zdecydowaną większością zaakceptowany przez członków rady [społecznej rady/komisji – przyp. A.P.], następnie za dwa czy trzy tygodnie odbyło się kolejne posiedzenie, na którym spodziewałem się, że proponowane przez nas zmiany zostaną zaprezentowane przez autorów planu, tymczasem (...), te moje wnioski zaprezentowane wówczas nie zostały uwzględnione, przedstawiono, (...) to samo rozwiązanie i rada [społeczna rada/komisja – przyp. A.P.] wbrew swojemu poprzedniemu stanowisku przychyliła się do tej nowej propozycji, „nowej” starej (IV/A/c).

Uznanie społecznej rady/komisji za ciało legitymizujące decyzje władz samorządowych może jednak oznaczać zupełnie co innego, gdyż w opinii samorządowego urzędnika:

Stanęliśmy przed sytuacją następującą, komisja zaopiniowała mi plan negatywnie, (...) jak opinia jest negatywna, to dla mnie oznacza, że muszę przerwać prace projektowe i wyjaśnić, co się takiego stało, że komisja zaopiniowała mi to negatywnie. Zwołałem to posiedzenie i wystąpiłem na tym posiedzeniu, pytając po prostu członków komisji, a cóż to takiego się stało, że niewinny projekt, niemający jakichkolwiek podstaw do tego, żeby być oceniony negatywnie, został oceniony jednak negatywnie (XIII/A/c/2).

Wypowiedź ta wskazuje na „siłę” społecznej rady/komisji, która swoją opinią może zatrzymać prace nad projektem decyzji, ale również na „poruszenie” urzędnika w związku z – jego zdaniem – niestuszną opinią podmiotu doradczego. Z wypowiedzią tą kontrastuje kolejna, wskazująca na opinię społecznej rady/komisji, która legitymizuje daną decyzję wobec organu nadzoru, ale też służy jej poprawieniu: „(...) nie wnikamy znowu w tam jakieś szczegóły (...) tutaj chodzi raczej o ratowanie tego projektu przed później dalszą procedurą i kończącą się orzeczeniem nadzorczym wojewody” (XIV/A/p).

Opinia rady/komisji jest też przydatnym argumentem w dyskusjach organu samorządowego z interesariuszami jako świadectwo legitymizowania decyzji organu przez społeczne gremium:

(...) jakichś tam dyskusjach nawet czy tych różnicach politycznych. Można zawsze się odwołać do opinii Rady Sportu. To także jak się ze środowiskiem...

a spotyka się przecież prezydent, czy ten wiceprezydent, który jest do spraw sportu. On się spotyka ze środowiskiem sportu, więc zawsze się może do tego odwołać (IX/T/c).

ale także może stanowić mocny argument w pertraktacjach prezydenta miasta z organem stanowiącym:

prezydent się podpierał decyzjami rady [społecznej rady – przyp. A.P.] (...) na przykład, w sprawie budowy stadionu, (...) trzeba było też przekonać radę [radę miasta – przyp. A.P.] do finansowania, to był projekt na ponad 100 000 000 zł, czyli poważna decyzja finansowa i tutaj jakby na pewno wsparcie rady, opinia rady [społecznej rady – przyp. A.P.] co do tego projektu miała dosyć duże znaczenie (IX/T/c).

W niektórych sytuacjach poparcie społecznej rady/komisji wydawało się organom samorządowym cenne jako wsparcie ich działań i w tym celu specjalnie do społecznego gremium się zwracali:

W niektórych sytuacjach jak podejmowały władze jakąś decyzję czy budowę czegoś, to zwracały się z opinią, żeby rada, powiedzmy, poparta jakieś decyzje, żeby było to zaopiniowane przez radę pozytywnie (V/N/c).

Znaczenie legitymizujące przypisuje się nie tylko opiniom społecznych rad i komisji dotyczącym konkretnych decyzji, ale samym społecznym radom/komisjom. Wtedy zaczynają one pełnić rolę podmiotu legitymizującego dla organów samorządowych:

(...) to może nieraz być tak, że niekiedy te rady mogą powstawać ze względu na to, że dobrze jest widziana tak zwana demokracja (...), a żeby mi tam nie zarzucono, że to ja sam, to jest jakby trochę taką przykrywką i w O. też to się zdarzało, bo ja rozmawiałem z osobami z poprzednich rad (...) często byli tacy zdegustowani tym, że byli proszeni, a później byli tylko takim listkiem figowym (IX/T/c).

Najsilniej i najczęściej ta „symboliczna” rola społecznych gremiów była podkreślana przez członków rad młodzieżowych:

(...) wydaje mi się, że nawet Młodzieżowa Rada Miasta jest maskotką Ratusza znaczy nie tylko w O., w ogóle, jeżeli jest tą maskotką, to jest i tak potrzebną maskotką, bo bez tej maskotki byłoby zupełnie źle, tak mi się wydaje, i medialnie i PR-owo, no i w ogóle byłoby źle (IX/M/r).

(...) to jest tylko iluzja, która jest potrzebna, żeby stworzyć pozory miasta przyjaznego młodym i miasta otwartego i miasta, które mówi, że szanujemy was młodych, chcemy was słuchać, ale jaka jest prawda, to wszyscy wiemy. To jest pic na wodę (VII/M/p).

Powyższe cytaty charakteryzują zdanie członków społecznych rad i komisji na temat roli, którą wyznaczyły im organy samorządowe i w stosunku do organów samorządowych. Jednak, nawiązując do treści rozdziału V,

interesujące nas podmioty reprezentują oczekiwania i sprawy mieszkańców. Czy zatem członkowie społecznych rad i komisji mają poczucie, że wpływają na sprawy miasta? Ponieważ brak takiego wpływu został wskazany w zaledwie pięciu wywiadach, skoncentrujemy się na wypowiedziach tych uczestników wywiadów, którzy starali się ten wpływ opisać.

Członkowie badanych podmiotów oceniali ich wpływ na funkcjonowanie miasta w różnych wymiarach. Nasi rozmówcy czasami postrzegali je jako „mechanizm obronny” chroniący mieszkańców przed złymi decyzjami władz publicznych:

Poważny [wpływ – przyp. A.P.] może nie, ale jest takim bezpiecznikiem, który może jakieś całkiem poronione pomysły zablokować i na to można myśleć liczyć. Także, świadomość tego, że ona [komisja – przyp. A.P.] istnieje i może się sprzeciwić, (...) powoduje, że być może oni [urzędnicy – przyp. A.P.] nie przedstawiają jakichś takich bardzo mało rozważnych projektów (IV/A/c).

albo też „mechanizm ułatwiający” życie i aktywność mieszkańców i ich organizacji. Jedna z naszych rozmówczyń na pytanie o wpływ społecznych rad i komisji na funkcjonowanie społeczności lokalnej odpowiedziała:

Ja bym nie powiedziała samej społeczności, tylko mechanizmów, które ułatwiają tej społeczności. Bo na przykład mamy wpływ jakiś na to, w jaki sposób są wydatkowane środki, jakie jest też procedury wsparcia z urzędu. Więc to odczuwają organizacje lokalne społeczności, ale poprzez to, że mają trochę łatwiejsze pewne procedury, z których muszą korzystać. I tak pośrednie takie wsparcie (I/P/p).

Zauważona również została rola interesujących nas podmiotów jako „mechanizmów nagłaśniających” ważne dla miasta sprawy:

Tak. Wnoszą [nową wartość do funkcjonowania miasta – przyp. A.P.] chociażby nawet najgorzej funkcjonujące, o ile one funkcjonują, nie? Bo nie mówię o takich, które się po prostu nie spotykają, ale nawet takiej najgorzej funkcjonującej w tym sensie, że nie wiem, wszystko jest zawsze źle i tak dalej, to i tak one mają swoją wartość, bo podnoszą pewne tematy (...) i nawet żeby urzędnicy oceniali je negatywnie i nie widzieli sensu dyskusji z daną Radą, czy w danych w sprawach, to i tak jakby suma summarum, ich funkcjonowanie wychodzi na plus, bo przynajmniej w jakiejś tam przestrzeni społecznej, medialnej zaczyna funkcjonować jakiś temat (...) dla prezydenta czy radnych miejskich też jest istotne to, jak dane tematy po prostu rezonują społecznie (II/P/c/i).

Członkowie badanych podmiotów wskazywali na ich udział w tworzeniu programów przyjmowanych przez organy samorządowe, który w naszym przekonaniu stanowi znaczny wkład w rozwój społeczności lokalnej:

Ten program [program rozwiązywania problemów społecznych, w tym osób z niepełnosprawnościami – przyp. A.P.] (...) każdy ma swój wkład w ten

program, (...) moją częścią był cały projekt uruchomienia mieszkalnictwa chronionego dla osób z niepełnosprawnością intelektualną, też Dzienny Dom Pomocy dla osób niepełnosprawnych, które już nie mogą liczyć na wsparcie swojej rodziny (XIII/N/u).

Jeden z radnych miejskich, który udzielił nam wywiadu, przypisuje społecznej radzie znaczenie sprawcze w realizacji jednej z polityk miasta:

Jeśli spojrzeć na to, w jaki sposób wygląda polityka senioralna w P, to ja nie mam wątpliwości, że to jaka jest ta polityka, wynika w znaczącej mierze z tego, jak funkcjonuje Miejska Rada Seniorów (I/r).

Inny radny, a zarazem członek społecznej rady, wskazuje, że potencjał jej wpływu zależy od samych członków:

Myślę, że przepisy ustawowe są uniwersalne i pokazują, że wpływ tej rady może być taki, jaki zechcą realnie pełnić jej członkowie (VI/R/r).

I dodaje:

(...) widzę, że mamy siłę sprawczą, tylko że przesuniętą w czasie (VI/R/r).

4. Ocena potrzeby istnienia społecznych rad i komisji oraz zmian w zakresie ich funkcjonowania

Ocena potrzeby powoływania społecznych rad i komisji, pomijając obojętne aspekty ustawowe, zależy od korzyści, jakie gremia te przysparzają społeczności lokalnej. Częściowo zagadnienie to zostało już przedstawione w poprzednim podrozdziale ze wskazaniem potencjału wpływu na sprawy miasta drzemiącego w społecznych radach i komisjach. Ocena korzyści wynikających z funkcjonowania społecznych rad i komisji była przedmiotem badań ilościowych – ich wynik został przedstawiony w tabeli 5.7. Warto powtórzyć, że respondenci za najważniejsze korzyści najczęściej uważali lepsze rozpoznanie problemów miasta oraz możliwość dostosowania działań władz do potrzeb mieszkańców. Analiza opinii dotyczących jednej, najważniejszej korzyści wynikającej z działalności rady/komisji, którą respondent reprezentuje, wykazała, że hierarchia tych korzyści nie zmieniła się w stosunku do uzyskanej przy pytaniu wielokrotnego wyboru. Częściej niż co trzeci uczestnik badania uznał, że największą korzyścią jest lepsze rozpoznanie problemów miasta (37,5%), a następnie możliwość dostosowania działań władz do potrzeb mieszkańców (33,5%). Ważne jest też, że tylko 2,7% respondentów (38 osób) nie widzi żadnych korzyści związanych z funkcjonowaniem społecznych rad i komisji.

Wyniki dotyczące najistotniejszych korzyści wynikających z funkcjonowania społecznych rad i komisji znalazły potwierdzenie w niektórych wypowiedziach zgromadzonych podczas wywiadów:

(...) jest ona [społeczna rada/komisja – przyp. A.P.] potrzebna do tego, żeby rzetelnie i efektywnie realizować zadania na rzecz mieszkańców, po to, żeby wiedzieć, czego potrzebują, jak dobrze dostosować jakieś usługi dla mieszkańców (I/N/u).

Podczas wywiadów rozmówcy rzadko formułowali jednoznaczną ocenę, z której wynikało, że społeczna rada/komisja jest niepotrzebna, np.:

(...) ten organ [społeczna rada – przyp. A.P.] tak naprawdę jest tylko fikcją, (...) a jest ona stworzona po to, by dać pozory młodym ludziom, że mogą decydować o rzeczach związanych z ich polityką, polityką młodzieżową. W innym wypadku ta Rada nie ma sensu istnienia i nie powinna istnieć, bo to jest tylko zbędna formalność, która wkurza wielu ludzi (VII/M/p).

Raczej, gdy chcieli zasygnalizować zbyteczność powoływania tego rodzaju gremiów, wskazywali – w szczególności urzędnicy będący członkami społecznych rad i komisji – na formalność wynikającą z przepisów ustawowych. Oczywiście ten argument mógł być wysunięty w stosunku do tych podmiotów, których powołanie było podyktowane takim wymogiem. Tak właśnie oceniono potrzebę powoływania społecznych rad i komisji w 20,9% wywiadów, podczas gdy w 50,1% wywiadów znalazły się wskazania potrzeby ich funkcjonowania i to wskazanie wykraczało już poza gremia powoływane ustawowo.

Oceny zbyteczności były formułowane najczęściej przez urzędników w stosunku do obligatoryjnie powoływanych rad i komisji:

Ale mówię, ta rada nie jest koniecznie potrzebna, nam jako urzędnikom, niestety, trochę przeszkadza w takim bieżącym funkcjonowaniu (IV/R/u).

Niepotrzebna. Znaczący wynika z obowiązku ustawowego, natomiast ja nie widzę żadnych jakby efektów działania tej komisji, poza tym, że każdy zdaje sprawozdania z tego, co się zadziało w ostatnim okresie (IX/B/u/2).

(...) odfajkowaliśmy ustawowy element, natomiast nie wypełnia w pełni tej roli, którą powinna ustawowo wypełniać (IV/P/c).

Zdarzały się też podobne oceny urzędników formułowane w stosunku do podmiotów powoływanych fakultatywnie:

powstała Rada Młodzieżowa, powstała Rada Seniorów, ale tak jak mówię, no trzeba było ich cały czas: „no idźcie, zróbcie”. To my byliśmy organizatorem tych spotkań. To my ich mobilizowaliśmy do tego, żeby się spotkali i to powodowało, że tak naprawdę, dla mnie to było martwe ciało. Bo dla mnie będzie efektem dobrym takiej Rady, jeżeli Rada przychodzi do mnie, do prezydenta i mówi, że chcemy coś zrobić albo mamy jakiś pomysł, na coś trzeba zwrócić uwagę i wtedy jest coś sensownego. A to nie, że to ja mam dalej wymyślać, to mi ta Rada jest niepotrzebna. (...) powstają Rady, ale jednocześnie jest dużo nowych udogodnień, które pozwalają na to, że ja się skrzyknę z kilkoma osobami, zbiorę podpisy, zawnioskuję o to, żeby w J. czy w innym mieście coś zrobić w ramach budżetu obywatelskiego. I w tym momencie, co ma zrobić Rada, do czego jest Rada? Uciekają pewne możliwości tej Rady (XV/u/1).

W cytowanej wypowiedzi zostały poruszone dwie istotne kwestie: po pierwsze, bierność członków rad, a zarazem fasadowość tych gremiów i rola urzędników, których zadaniem jest „rozruszanie” tych ciał. Po drugie, rozmówca zauważył, że tego rodzaju rady mogą zostać zastąpione przez inne formy partycypacji obywatelskiej – być może doraźne, nietrwałe, ale bardziej skuteczne i prawdziwie oddolne.

Urzędnicy oceniali też społeczne rady i komisje „obojętnie” („Ani nie jest trudnością, ani nic nie ułatwia”) (VI/N/c/1). Formułowali też oceny bardziej przychylnie:

Może i by się dało bez tego [społecznej rady – przyp. aut.], ale to jest dla nas bardzo wygodne, (...) zawsze ktoś nam opiniuje pewne rzeczy, a opinia nie raz jest przydatna do czegoś. (...) bardzo dobrze, że takie ciało istnieje, które po prostu zbiera tam różne... z różnych środowisk członkowie pochodzą i każdy ma jakieś tam zdanie na tematy, które związane są z rynkiem pracy (XVI/R/u).

Lepsze „oceny” interesującym nas podmiotom wystawiali radni miejscy:

(...) ja mam takie poczucie, że to naprawdę w wielu miejscach się nam przydaje, bo nikt nie jest omnibusem i nikt nie wie wszystkiego zwłaszcza, że my decydujemy, jako samorząd o wielu dziedzinach życia, że tej wiedzy, jak co jest odbierane przez mieszkańców nigdy nie jest za dużo, (...) oczywiście bywa i tak, że niektórzy traktują to tylko i wyłącznie jako pewną inżynierię i PR, i wtedy to, to może być niebezpieczne (I/r).

podkreślając również, że zasięganie opinii u społecznej rady, jest formą konsultacji: „(...) ich rola i ich obecność wspiera jakby pomysły również Rady Miasta i właściwie to jest szeroka konsultacja, bo to jest forma jakby no konsultacji” (XIV/r).

Opinie te pochodziły od radnych, którzy nie byli członkami społecznych rad/komisji, zatem wiedza o ich funkcjonowaniu była ograniczona. Interesujący okazał się głos radnej, która została członkiem takiego podmiotu:

Uważałam za ważne [społeczne rady i komisje – przyp. A.P.] do momentu, aż sama nie byłam członkiem właśnie tej Rady. (...) nawet zaproponowałam, że w obecnej fazie organizacyjnej naszego miasta to jest zbyteczne. (...) to znaczy, to było nam potrzebne jak tlen do oddychania w momencie, kiedy nie było tej pełnej takiej demokracji i wyborów. Jak ja stwierdziłam, że te spotkania nasze, ta ciężka praca nie zdaje egzaminu; (...) mimo że przewodnicząca – rewelacyjna, wiceprzewodnicząca – Amazonka, też; ale resztę panów (...) jeden albo bardzo dużo narzekał (...), a tam inny się nie pokazywał, jeszcze ktoś się nie pokazywał. (...) Wydział Spraw Społecznych ogłaszał konkursy, informował, że chcemy dalej i nikt się nie zgłosił. Nie było chętnych (VIII/r).

Cytat ten pokazuje inercję rad społecznych, ich niedowład wynikający z niedostatecznej aktywności członków, a zarazem sygnalizuje przemijanie

potrzeb dotyczących powoływania tego rodzaju gremiów w mieście. Trzeba jednak podkreślić, że ten głos był odosobniony. Inni członkowie społecznych rad i komisji na ogół byli przekonani o potrzebie i ważności ich funkcjonowania, aczkolwiek wskazywali na czynniki ograniczające aktywność społecznych rad i komisji, m.in. marginalizowanie ich działalności (VI/N/c/2) albo też przypisywanie funkcji maskującej⁹:

(...) sama idea powołania takiej rady i przydzielenia jej jakiegoś tam zakresu działania jest w normalnym społeczeństwie akceptowana, natomiast to zależy tylko od tego, jaki jest układ między radą [społeczną – przyp. A.P.] a później władzą wykonawczą i ustawodawczą, czyli Radą Miasta. Natomiast rada jest takim „fajnym” organem, bo zbiera wszystkie cięgi oprócz na przykład innych instytucji podległych urzędowi. To jednak całe zło się skupi na radzie w razie czego i to jest wszystko (XII/N/c).

Inny rozmówca podsumował kwestię znaczenia komisji, której jest członkiem, w następujący sposób:

(...) to wszystko zależy od tego, czy ono jest traktowane jako takie wynikające z ustawy, do odhaczania (...), czy komisja ekspercka. (...) To może być bardzo fajna rzecz, bardzo taka solidna i ważna, ale też może być zupełnie przypadkowa i nieważna (XIII/A/c/2).

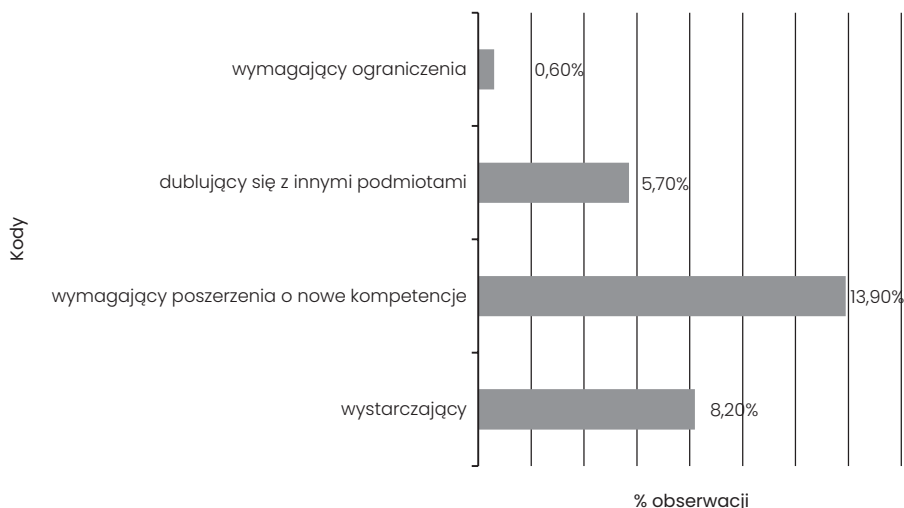
Na koniec wywiadów zapytaliśmy naszych rozmówców o potrzebne i oczekiwane kierunki zmian w społecznych radach i komisjach. Jeżeli podczas wywiadów pojawiła się kwestia zakresu kompetencji i rozmówcy zdecydowali się na jednoznaczną ocenę, to najwięcej z nich (aczkolwiek stanowiących niewielki odsetek wszystkich biorących udział w wywiadach – ryc. 7.5) wyrażało oczekiwania ich poszerzenia. Tylko jeden rozmówca (członek rady będący zarazem urzędnikiem) wskazał, że kompetencje jednej z rad mogłyby zostać ograniczone:

(...) część zagadnień mogłaby śmiało nie musieć być opiniowana przez radę, bo my, jako urząd, jak gdyby znamy specyfikę pracy (...) bazującą na naszych przepisach i wiemy, co przepisy prawne w danym momencie mówią na pewne zagadnienia, jak mamy postąpić (VI/R/u).

To ciekawa wypowiedź, ilustrująca biurokratyczną postawę urzędnika opierającego się ściśle na przepisach, w których zawarte są „wszystkie możliwe odpowiedzi na wszystkie możliwe pytania”.

Interesującą kwestią było wskazanie dublujących się kompetencji społecznych rad i komisji oraz innych podmiotów umiejscowionych w samorządzie

⁹ Analizując role odgrywane przez doradców i ekspertów w ośrodkach decyzyjnych, Pietraś wymienia ich funkcje: analityczną, prognostyczną, aksjologiczną i maskującą. Ta ostatnia służy nie tylko oparciu decyzji na autorytecie nauki, ale również zrzuceniu odpowiedzialności za błędy decyzyjne na doradców (2000, s. 94–95).



Rycina 7.5. Częstotliwość pojawiania się kodów opisujących ocenę zakresu kompetencji społecznych rad i komisji
(% obserwacji = % wywiadów, w których kod pojawił się przynajmniej raz)

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem aplikacji QDA Miner Lite v2.0.6.

lokalnym. Sygnały tej treści płynęły od członków rad ds. osób niepełnosprawnych, rad działalności pożytku publicznego oraz komisji bezpieczeństwa i porządku. Jeden z członków rady ds. osób niepełnosprawnych widział w jej działaniu „powielanie obowiązków pełnomocnika prezydenta ds. osób niepełnosprawnych” (XIII/N/u), inni – powielanie aktywności stowarzyszeń i komórek organizacyjnych urzędu miasta (IV/N/c, IX/N/f). Z kolei członkowie komisji bezpieczeństwa i porządku spotykają się na posiedzeniach zespołów zarządzania kryzysowego, omawiając na nich te same bądź zbliżone zagadnienia (XIII/B/c/1), zdarza się więc, że oba gremia spotykają się razem (XIV/B/u, XVI/B/c).

Osoby wypowiadające się na rzecz poszerzenia kompetencji społecznych rad i komisji wskazywały na: ograniczone możliwości finansowe (X/N/c), niewykorzystane możliwości działania w tym obszarze, który jest wyznaczony przepisami ustawy (XIII/N/u), potrzebę poszerzenia katalogu podmiotów zapraszanych do rady (XIII/R/p), ale również na konieczność personalnego odizolowania rady/komisji od urzędu miasta: „(...) zdecydowanie jestem za tym, żeby to było ciało obce dla gminy, (...) to znaczy (...), że nikt tutaj nie związany jest osobowo (XIII/A/c/2)”.

Najczęściej jednak zwracano uwagę na konieczność zmiany przepisów przedmiotowych ustaw. Takie oczekiwania wyrażali członkowie rad młodzieżowych, oczekujących przyznania im kompetencji opiniodawczych:

(...) ja osobiście uważam, że zajmowanie się organizacjami charytatywnymi, takimi akcjami, czy wolontariatem w przypadku Młodzieżowej Rady jest niepotrzebne, bo to nie jest rola Młodzieżowej Rady. Młodzieżowa Rada powinna zajmować się opiniowaniem, tak, miasta, pracy Rady Miasta i urzędu, Prezydenta Miasta. I tyle, powinna dbać o politykę młodzieżową i starać się budować i być silnym głosem, silnym merytorycznym głosem w tej polityce (VII/M/p).

Młodzieżowa Rada powinna mieć o wiele większe kompetencje pod względem, (...) ochrony praw ucznia, czy współdecydowania w różnych wydawniach miejskich. Ponieważ no w tym momencie, nie oszukujemy się, wydawanie opinii przez Młodzieżową Radę jest czymś fikcyjnym (II/M/p).

Niedostateczne uregulowanie aktywności interesujących nas podmiotów zostało zasygnalizowane przez członka komisji urbanistyczno-architektonicznej:

Jeżeli ustawodawca, w swojej mądrości, przyjął taką formułę, że miejska komisja urbanistyczno-architektoniczna jest istotna w procesie tworzenia dokumentów planistycznych, to mam dziwne przekonanie, że ta opinia, ta moc miejskiej komisji nie została we właściwy sposób uwypuklona w ustawie. (...) ta rola (...) w tworzeniu dokumentów planistycznych powinna być wyraźnie zarysowana, z wyraźnymi oczekiwaniami, czym ma się ta komisja zajmować, na co ma zwracać uwagę, jak ważne jest jej zdanie (...) nie opinia tylko uzgodnienie (XIII/A/c/2).

Na końcu tej wypowiedzi nasz rozmówca wyraził oczekiwanie wzmocnienia roli komisji, która z roli ciała eksperckiego przekształca się w rolę uczestnika procesu decyzyjnego. Wolę większego zaangażowania w proces decyzyjny wyraził również jeden z członków rady ds. osób niepełnosprawnych:

(...) żeby miała większą moc decyzyjną, wnioskodawczą, a nie jedynie taką ograniczającą się w zasadzie do opiniowania. (...) Na przykład jest oddawany budynek, nowy do użytku, jest odbiór techniczny (...) i żeby zawsze była powiadamiana Powiatowa Społeczna Rada do spraw osób niepełnosprawnych o tym, żeby mogła wystać swojego przedstawiciela, łącznie z inspektorem budowlanym chodzić i sprawdzać, czy rzeczywiście to co powstało, jest w jakiś sposób dostosowane dla osób niepełnosprawnych (XIII/N/u).

W sposób najbardziej zdecydowany oczekiwanie wzmocnienia pozycji społecznej rady/komisji w procesie decyzyjnym zostało podkreślone w jednej z wypowiedzi członka komisji urbanistyczno-architektonicznej:

ja nie mam zielonego pojęcia, jakby to miało być formalno-prawnie umocowane (...) weto komisji wobec czegoś, co jest w planie, jest złe. (...) Ale z jakichś powodów miasto się przy tym upomina. To tak jak w niektórych firmach można nie być właścicielem firmy, ale mieć tak zwaną złotą akcję, prawda. I mówię: nie (VI/A/c).

Z cytowanych wypowiedzi wyłaniają się oczekiwania członków społecznych rad i komisji. Choć nie były często wyrażane, to warte są odnotowania ambicje, aby odgrywać poważniejszą rolę w lokalnym procesie decyzyjnym czy w ogóle w lokalnym życiu publicznym.

5. Podsumowanie

Jak zasygnalizowano we wprowadzeniu, ani w tych badaniach, ani w znanych nam projektach służących poznaniu podobnych gremiów w innych państwach, nie udało się jednoznacznie określić ich wpływu na lokalny proces decyzyjny. Możliwe jednak było wskazanie ról, jakie cięła te odgrywają w kolejnych fazach podejmowania decyzji. Stwierdziliśmy, że pomimo tego, że jest akcentowana przede wszystkim ich rola opiniodawczo-doradcza, ważnym przedmiotem ich aktywności jest inicjowanie decyzji lokalnych. Wydaje się, że rola inicjatora jest tym ważniejsza, im skromniej ustawodawca określił przedmiot aktywności opiniodawczej rady/komisji.

Z naszych badań nie wynika wprost, aby wymienione gremia były ważnym źródłem informacji dla ośrodków decyzyjnych. Rola informatora, choć pojawiająca się w badaniach, nie była szczególnie silnie akcentowana przez uczestników badań. Podkreślić jednak należy, że opinie wydawane przez społeczne rady i komisje mogą nieść ze sobą znaczny ładunek informacji o potrzebach i preferencjach adresatów decyzji lokalnej. Opiniowanie jest też bezdyskusyjnie najpoważniejszym wkładem społecznych rad i komisji w lokalny proces decyzyjny, aczkolwiek w różnym stopniu ich doradztwo jest uwzględniane przez decydentów. „Zmierzenie” zakresu uwzględniania opinii jest największą trudnością, przed którą stają badacze, na razie ograniczając się do badania oceny tego wpływu przez członków społecznych rad i komisji oraz przedstawicieli administracji lokalnej. Problemem, na który natrafiliśmy, badając to zagadnienie, był brak informacji zwrotnej od ośrodków decyzyjnych dotyczącej zakresu uwzględniania opinii gremiów doradczych w przygotowywaniu decyzji. Zatem oceny naszych respondentów i rozmówców mogły być bardziej odzwierciedleniem ich oczekiwań niż wiedzy.

Pozostałe role, odgrywane przez społeczne rady i komisje, sygnalizowane przez ich członków – rola kontrolna, legitymizująca, decydenta, uczestnika procesu implementacji decyzji i inne – mają mniejsze znaczenie. Są też w różnym stopniu odgrywane przez poszczególne rady/komisje. Zakres udziału tych ciał w procesie decyzyjnym jest czynnikiem wpływającym na ocenę potrzeby ich obecności w lokalnym życiu publicznym. Uczestnicy badania, podkreślając korzyści wynikające z funkcjonowania społecznych rad i komisji, związane z lepszym rozpoznaniem problemów miasta i zoptymalizowaniem podejmowanych decyzji, na ogół oceniali pozytywnie ich istnienie. Jednak do częstych należały przypadki motywowania tej potrzeby

koniecznością wynikającą z przepisów ustawy. Wnioskować zatem można, że gdyby nie obowiązek ustawowy, niektóre rady i komisje w ogóle by nie powstały. Zbyteczność tego rodzaju ciał była, wprawdzie rzadko, jednak sygnalizowana, głównie przez urzędników.

Oczekiwania zmian w zasadach funkcjonowania społecznych rad i komisji działających przy prezydentach miast wiążą się głównie z ich ustawowymi kompetencjami i sprowadzają do wzmocnienia wpływu na lokalne decyzje przez wprowadzenie wymogu uzgadniania wybranych decyzji ze społeczną radą/komisją, a nawet ich blokowania, jeżeli w opinii rady/komisji mogłyby przynieść szkodę społeczności lokalnej.

Zakończenie

Przystępując do realizacji projektu *Od dialogu do deliberacji*. *Podmioty niepubliczne jako (nie)obecny uczestnik lokalnego procesu decyzyjnego*, chcieliśmy osiągnąć cele o charakterze naukowym i praktycznym. Koncentracja na społecznych radach i komisjach w naszym przekonaniu miała uzasadnienie aksjologiczne, prakseologiczne i prawne. Podmioty te, choć słabo rozpoznane, wpisują się w obowiązujący – od lat w państwach Europy Zachodniej, a także stopniowo i w Polsce – standard angażowania obywateli w procesy decydowania publicznego. Uważając, że podmioty te nie są rozwiązaniem tymczasowym, ale trwałym, o czym świadczy ich umocowanie w przepisach ustaw, uznaliśmy, że należy zwrócić na nie uwagę zarówno naukowców, jak i lokalnych decydentów, pracowników administracji samorządowej, przedstawicieli sektora społecznego i prywatnego, a także, a może przede wszystkim – społeczności lokalnych.

Podjęliśmy się zbadania przedmiotu, który był incydentalnie poddawany analizom. Nieliczne opracowania o charakterze prawniczym i politologicznym koncentrowały się na wybranych społecznych radach oraz komisjach, a dotyczyły przede wszystkim kwestii formalno-prawnych, rzadziej ich udziału w życiu publicznym. Zwrócenie uwagi na rady i komisje jako uczestników lokalnych procesów decydowania pozwoliło dostrzec te podmioty i określić ich miejsce w lokalnym systemie decyzyjnym, a także pokazać ich potencjał, który dotychczas nie był zauważany ani przez lokalnych decydentów, ani też społeczności lokalne. Jednocześnie przeprowadzone badania ujawniły wiele ograniczeń i zależności, które powodują, że podmioty te są często niedoceniane bądź pomijane zarówno w badaniach naukowych dotyczących form zaangażowania publicznego, jak i w praktyce funkcjonowania jednostek samorządowych. Dążąc do poznania istoty badanych rad i komisji, ważne było poddanie analizie nie tylko obowiązujących aktów o randze ustawy, tworzących formalne ramy ich funkcjonowania, ale także przepisów (prawa miejscowego oraz dokumentów wewnętrznych rad i komisji) określających sposoby powoływania członków, organizacji wewnętrznej, bieżącej pracy tych podmiotów, w tym przede wszystkim procedur przygotowywania opinii i konsultowania przedłożonych im przez władze kwestii.

Poddając badaniom społeczne rady i komisje próbowaliśmy zweryfikować również przyczynę niewielkiego zainteresowania nimi ze strony

naukowców i praktyków, co wydaje się intrygujące w kontekście od lat rosnącej popularności różnych form partycypacji i deliberacji, tworzenia innowacji demokratycznych czy też eksperymentów społecznych w jednostkach lokalnych. W naszym przekonaniu społeczne rady i komisje doskonale wpisują się w trend angażowania obywateli w procesy decydowania o sprawach lokalnych, przy czym ich mocną stroną jest stabilność, ciągłość działania i umocowanie w przepisach prawa. Liczymy, że zwrócenie uwagi na te podmioty przyczyni się do wytyczenia nowego nurtu badań dotyczących partycypacji i poszerzenia o nie katalogu podmiotów postrzeganych jako formy uczestnictwa obywateli w sprawach publicznych.

Inicjując niełatwe badania empiryczne dotyczące nierozpoznanego jeszcze przedmiotu, wytyczyliśmy nowy obszar badawczy, który planujemy w dalszym ciągu eksplorować, prowadząc badania porównawcze nie tylko w skali kraju, ale i w wymiarze międzynarodowym. Jednocześnie dostrzegliśmy istotne ograniczenia w zakresie metodologii badań społecznych. Typowe narzędzia badawcze nie zawsze okazują się skuteczne w przypadku nowego przedmiotu badań, słabo rozpoznanego, silnie zróżnicowanego i w sytuacji, gdy nie ma możliwości odniesienia się do wyników badań. Konieczność zidentyfikowania po pierwsze liczby formalnie utworzonych społecznych rad i komisji, po drugie weryfikacja ich działalności, a po trzecie dotarcie do członków tychże podmiotów, którymi w większości przypadków są osoby niepubliczne, skłoniło nas do refleksji także nad poszukiwaniem nowych sposobów prowadzenia badań społecznych.

Przeprowadzone przez nas badania, choć ujawniły wiele dotąd nieznanych kwestii dotyczących funkcjonowania społecznych rad i komisji, nie pozwoliły jednoznacznie określić wpływu tych podmiotów na lokalny proces decydowania. I choć trudno uznać to za rozczarowanie naukowe, to pocieszające jest, że analogiczny problem mieli także naukowcy hiszpańscy prowadzący podobne badania dotyczące podmiotów niepublicznych i ich przełożenia na lokalny proces decyzyjny. W dużej mierze ograniczenie to wynika z roli, jaką de facto ustawodawca przewidział dla tego typu podmiotów, a więc ciała opiniodawczo-doradczego. I jak pokazały nasze badania, rola ta jest powszechnie akceptowana przez członków tychże podmiotów. W ich działaniach – poza opiniowaniem i doradzaniem – widoczne było jeszcze inicjowanie. Warto tu jednak zaznaczyć, że ta aktywność wydaje się tym silniej akcentowana, im mniejszy nacisk położył ustawodawca w przepisach regulujących funkcjonowanie danej rady i komisji jako ciała opiniodawczego. Wynika z tego, że słabiej doprecyzowany zakres kompetencji tych podmiotów, mobilizował do poszukiwania nowych form aktywności przez ich członków, którzy koncentrowali się na inicjowaniu działań i generowaniu pomysłów. W sytuacji, gdy zakres kompetencji danej rady i komisji w obowiązujących przepisach został zawężony do wydawania opinii i konsultowania pomysłów władz lokalnych, ich

członkowie zazwyczaj nie podejmowali innych dodatkowych działań. Pozostawali wierni przypisanej im przez władze roli, mimo iż formalnie przepisy nie zakazywały im innego rodzaju aktywności.

Przyglądając się pracy społecznych rad i komisji, organizacji ich posiedzeń, prowadzeniu dyskusji, przygotowaniu do uczestnictwa w posiedzeniach oraz charakterowi prowadzonych dyskusji, możemy stwierdzić, że podmioty te dysponują potencjałem deliberacyjnym. I choć, co podkreślaliśmy wielokrotnie w niniejszej publikacji, podmioty te są silnie zróżnicowane, także jeżeli chodzi o sposób przyjmowania opinii i stanowisk dotyczących przedkładanych im kwestii, to na ich forum toczy się merytoryczna dyskusja, uczestnicy dążą do konsensu, posługują się argumentacją, a także mają prawo wyrażania odrębnych stanowisk.

Mając na uwadze cele praktyczne realizowanego przez nas projektu, podejmowaliśmy działania zmierzające do popularyzacji wiedzy na temat społecznych rad i komisji, docierając do różnych środowisk, w tym młodzieży, samorządowców, przedstawiciele podmiotów niepublicznych i społeczności lokalnych. Upowszechnianiu informacji o samych radach i ich działalności służyły organizowane przez nas warsztaty (w ośrodkach akademickich zaangażowanych w realizację projektu, tj. w Rzeszowie, Lublinie i Poznaniu oraz w okolicznych miejscowościach), seminaria, konferencja naukowa, a także strona internetowa projektu oraz publikacje naukowe.

Adresując działania do młodzieży, chcieliśmy zwrócić jej uwagę na mechanizmy obywatelskiego uczestnictwa w procesach decydowania oraz znaczenie aktywności społecznej w życiu publicznym. Podczas spotkania z tą grupą społeczną koncentrowaliśmy się zwłaszcza na radach młodzieżowych, a więc tych podmiotach, w których działalność młodzi ludzie mogą się aktywnie włączyć.

Kierując nasz przekaz do samorządowców, społeczności lokalnych oraz członków rad i komisji, chcieliśmy pokazać potencjał tych podmiotów oraz możliwości współpracy, których celem jest poprawa efektywności lokalnego procesu decydowania i jakości lokalnego rządzenia. Wykorzystując mechanizmy benchmarkingowe, prezentowaliśmy przykłady skutecznej współpracy między lokalnymi decydentami i podmiotami niepublicznymi.

Wychodząc z wynikami naszych badań do środowiska samorządowego, członków społecznych rad i komisji oraz do społeczności lokalnych, chcieliśmy pokazać, że wyniki badań mogą być przydatne w działalności jednostek terytorialnych i funkcjonowaniu wspólnot lokalnych. Naszą intencją nie było zawężenie się do akademickiego dyskursu, ale wypracowanie płaszczyzny szerokiego dialogu obywatelskiego na temat udziału podmiotów niepublicznych w lokalnym procesie decydowania. Temu celowi ma służyć również niniejsza monografia. I choć ma ona charakter naukowy, to dołożyliśmy wszelkich starań, aby była przystępna także dla odbiorców spoza środowiska

akademickiego. Staraliśmy się również, aby była powszechnie dostępna, co ma zapewnić jej wersja elektroniczna oraz wersja anglojęzyczna. Liczymy, że tekst spotka się z zainteresowaniem zarówno środowiska naukowego, jak i praktyków, a także będzie załącznikiem kolejnych projektów zmierzających do lepszego opisanie i wyjaśnienia tak bardzo zróżnicowanej rzeczywistości społecznych rad i komisji.

Autorzy

Bibliografia

- Abelson, J., Forest, P.-G., Eyles, J., Smith, P., et al. (2003). Deliberations about deliberative methods: Issues in the design and evaluation of public participation processes. *Social Science & Medicine*, 57(2), s. 239–251; [https://doi.org/10.1016/S0277-9536\(02\)00343-X](https://doi.org/10.1016/S0277-9536(02)00343-X).
- Alarcón, P., Font, J. (2014). Where Are the Boundaries of Deliberation and Participation? A Transatlantic Debate. *Journal of Public Deliberation*, 10(2); <https://www.publicdeliberation.net/cgi/viewcontent.cgi?article=1278&context=jpd> (dostęp: 28.12.2019).
- Alarcón, P., Rico Motos, C. (2019). *Innovating in the Mainstream: Looking at Advisory Councils as Democratic Innovations*. ECPR 2019 General Conference, Wrocław; <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/107fd205-7ac1-477e-a4cb-ad35d97f3f77.pdf> (dostęp: 31.12.2019).
- Andersen, J. (2016). User councils for disabled people in Norway – from reactive to proactive? *Scandinavian Journal of Disability Research*, 18(4), s. 284–294; <https://doi.org/10.1080/15017419.2015.1064028>.
- Andeweg, R.B., Thomassen, J.J.A. (2005). Modes of Political Representation: Toward a New Typology. *Legislative Studies Quarterly*, 30(4), s. 507–528; <https://doi.org/10.3162/036298005X201653>.
- Andruszkiewicz, A. (2017). Rady seniorów jako przykład ciał kolegialnych reprezentujących środowiska osób starszych w ramach realizacji zadań własnych gmin. Analiza formalna ich funkcjonowania na przykładzie aktów prawa miejscowego wybranych miast Polski. W: B. Dolnicki (red.), *Sposoby realizacji zadań publicznych*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Anioł, W. (2018). Wielonurtowy i interdyscyplinarny charakter nauk o polityce publicznej. W: B. Szatur-Jaworska (red.), *Polityki publiczne. Wybrane zagadnienia teoretyczne i metodologiczne*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Anker, J. (2007). Limits and opportunities for autonomous user organisations in Denmark and Sweden. *Journal of Social Sciences*, 3(2), s. 78–87.
- Antlöv, H., Wetterberg, A. (2011). *Citizen Engagement, Deliberative Spaces and the Consolidation of a Post-Authoritarian Democracy. The Case of Indonesia. Working paper No. 8*. Swedish International Development Cooperation Agency; <https://ideas.repec.org/p/ess/wpaper/id12488.html> (dostęp: 27.12.2019).
- Antoszewski, A. (2016). *Współczesne teorie demokracji*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Arnesen, S., Peters, Y. (2015). *The Legitimacy of Representation. Selection Procedures and Socioeconomic Characteristics of Representatives in Decision-making*

- Processes. 5th Annual General Conference of the European Political Science Association*, s. 25–27, June 2015, Vienna, Austria.
- Arnstein, S.R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), s. 216–224; <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>.
- Bächtiger, A., Setälä, M., Grönlund, K. (2014). Towards a New Era of Deliberative Mini-Publics. W: K. Grönlund, A. Bächtiger M. Setälä (red.), *Deliberative Mini-Publics. Involving Citizens in the Democratic Process*. Colchester: ECPR Press.
- Barber, B.R. (2003). *Strong democracy: Participatory politics for a new age* (20. anniversary ed., with a new preface). Berkeley: University of California Press.
- Barber, B.R. (2014). *Gdyby burmistrzowie rządzili światem: Dysfunkcyjne kraje, rozkwitające miasta*. Warszawa: Wydawnictwo Muza S.A.
- Barnes, M., Knops, A., Newman, J., Sullivan, H. (2004). Recent research: The micro-politics of deliberation: Case studies in public participation. *Contemporary Politics*, 10(2), s. 93–110; <https://doi.org/10.1080/1356977042000278756>.
- Bekkers, V.J.J.M., Fenger, M., Homburg, V., Putters, K. (2004). *Doorwerking van strategische beleidsadviesing*. Rotterdam/Tilburg: Erasmus University of Rotterdam–University of Tilburg.
- Bessette, J. (1980). Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government. W: R.A. Goldwin, W.A. Schambra (red.), *How Democratic is the Constitution?* Washington–London: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Bevir, M. (2010). *Democratic governance*. Princeton: Princeton University Press.
- Bherer, L., Breux, S. (2012). The Diversity of Public Participation Tools: Complementing or Competing With One Another? *Canadian Journal of Political Science*, 45(2), s. 379–403; <https://doi.org/10.1017/S0008423912000376>.
- Bherer, L., Dufour, P., Montambeault, F. (2016). The participatory democracy turn: An introduction. *Journal of Civil Society*, 12(3), s. 225–230; <https://doi.org/10.1080/17448689.2016.1216383>.
- Blom-Hansen, J., Heeager, A. (2012). Denmark: Between Local Democracy and Implementing Agency of the Welfare State. W: J. Loughlin, F. Hendriks i A. Lidström (red.), *The Oxford handbook of local and regional democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Bobbio, L. (2010). Types of Deliberation. *Journal of Public Deliberation*, 6(2); <https://www.publicdeliberation.net/jpd/vol6/iss2/art1> (dostęp: 4.01.2020).
- Bobbio, L. (2019). Designing effective public participation. *Policy and Society*, 38(1), s. 41–57; <https://doi.org/10.1080/14494035.2018.1511193>.
- Bohman, J. (1998). Survey Article: The Coming of Age of Deliberative Democracy. *Journal of Political Philosophy*, 6(4), s. 400–425; <https://doi.org/10.1111/1467-9760.00061>.
- Bohman, J. (1996). *Public deliberation: Pluralism, complexity, and democracy*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Bohman, J. (2012). Representation in the deliberative system. W: J. Parkinson, J. Mansbridge (red.), *Deliberative systems. Deliberative democracy at the large scale*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Boon, T.E. (2000). Enhancing public participation in state forest management: A user council survey. *Forestry*, 73(2), s. 155–164; <https://doi.org/10.1093/forestry/73.2.155>.
- Boswell, C. (2009). *The political uses of expert knowledge: Immigration policy and social research*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bowler, S., Donovan, T. (2002). Democracy, Institutions and Attitudes about Citizen Influence on Government. *British Journal of Political Science*, 32(2), s. 371–390; <https://doi.org/10.1017/S0007123402000157>.
- Bradley, R. (2007). Reaching a consensus. *Social Choice and Welfare*, 29(4), s. 609–632; <https://doi.org/10.1007/s00355-007-0247-y>.
- Brol, M. (2013). Młodzieżowa rada gminy jako przykład uczestnictwa młodzieży w życiu społeczno-politycznym. *Studia Politicae Universitatis Silesiensis*, 10, s. 30–52.
- Brown, M.B. (2006). Survey Article: Citizen Panels and the Concept of Representation*. *Journal of Political Philosophy*, 14(2), s. 203–225; <https://doi.org/10.1111/j.1467-9760.2006.00245.x>.
- Bua, A., Escobar, O. (2018). Participatory–deliberative processes and public policy agendas: Lessons for policy and practice. *Policy Design and Practice*, 1(2), s. 126–140; <https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1469242>.
- Buchstein, H. (2019). Democracy and lottery: Revisited. *Constellations*, 26(3), s. 361–377; <https://doi.org/10.1111/1467-8675.12429>.
- Bullock, K. (2014). *Citizens, community and crime control*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Burns, D., Hambleton, R., Hoggett, P. (1994). *The politics of decentralisation: Revitalising local democracy*. Basingstoke–London: Macmillan.
- Cano Bueso, J. (2009). Consolidación de los consejos consultivos en España y su papel como garantes de la autonomía. *Revista catalana de dret públic*, 39, s. 57–82.
- Carreira, V., Machado, J., Vasconcelos, L. (2016). Engaging Citizen Participation – a result of trusting governmental institutions and politicians in the Portuguese Democracy. *Social Sciences*, 5(3), s. 40; <https://doi.org/10.3390/socsci5030040>.
- Chambers, S. (1996). *Reasonable democracy: Jürgen Habermas and the politics of discourse*. Ithaca, N.Y: Cornell University Press.
- Chambers, S. (2004). Behind Closed Doors: Publicity, Secrecy, and the Quality of Deliberation. *Journal of Political Philosophy*, 12(4), s. 389–410; <https://doi.org/10.1111/j.1467-9760.2004.00206.x>.
- Chambers, S. (2005). Measuring Publicity's Effect: Reconciling Empirical Research and Normative Theory. *Acta Politica*, 40(2), s. 255–266; <https://doi.org/10.1057/palgrave.ap.5500104>.
- Chambers, S. (2012). Deliberation in mass democracy. W: *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Chappell, Z. (2008). *Deliberation Disputed. A Critique of Deliberative Democracy. PhD Thesis*. London School of Economics and Political Science; <http://etheses.lse.ac.uk/2340/> (dostęp: 27.12.2019).

- Checkel, J.T. (2001). *Taking Deliberation Seriously*, ARENA Working Papers WP 01/14. „Ideas, Discourse and European Integration“, European Union Center, Harvard University, s. 11–12, May 2001, Cambridge, Mass; https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2001-2010/2001/wp01_14.htm (dostęp: 5.01.2020).
- Chhotray, V., Stoker, G. (2009). *Governance theory and practice: A cross-disciplinary approach*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Cini, L., Felicetti, A. (2018). Participatory deliberative democracy: Toward a new standard for assessing democracy? Some insights into the Italian case. *Contemporary Italian Politics*, 10(2), s. 151–169; <https://doi.org/10.1080/23248823.2018.1477239>.
- Cohen, J. (1996). Procedure and Substance in Deliberative Democracy. W: S. Benhabib (red.), *Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political*. Princeton: Princeton University Press.
- Cohen, J. (1999). Reflections on Habermas on Democracy. *Ratio Juris*, 12(4), s. 385–416; <https://doi.org/10.1111/1467-9337.00132>.
- Cohen, J. (2009). Reflections on Deliberative Democracy. W: T. Christiano, J. Christman (red.), *Contemporary Debates in Political Philosophy*. Oxford, UK: Wiley-Blackwell; <https://doi.org/10.1002/9781444310399.ch14>.
- Cohen, J., Rogers, J. (1992). Secondary Associations and Democratic Governance. *Politics & Society*, 20(4), s. 393–472. <https://doi.org/10.1177/0032329292020004003>.
- Cohen, J., Rogers, J. (1993). Associations and Democracy. *Social Philosophy and Policy*, 10(2), s. 282–312; <https://doi.org/10.1017/S0265052500004234>.
- Collins, K., Ison, R. (2006). *Dare we jump off Arnstein's ladder? Social learning as a new policy paradigm*. Proceedings of PATH (Participatory Approaches in Science & Technology) Conference, 4–7 Jun 2006, Edinburgh; <http://oro.open.ac.uk/85889/> (dostęp: 25.12.2019).
- Collins, K., Ison, R. (2009). Jumping off Arnstein's ladder: Social learning as a new policy paradigm for climate change adaptation. *Environmental Policy and Governance*, 19(6), s. 358–373; <https://doi.org/10.1002/eet.523>.
- Connor, D.M. (1988). A new ladder of citizen participation. *National Civic Review*, 77(3), s. 249–257; <https://doi.org/10.1002/ncr.4100770309>.
- Cooke, B., Kothari, U. (red.). (2001). *Participation: The new tyranny?* London: Zed Books.
- Cornwall, A. (2008). Unpacking „Participation“: Models, meanings and practices. *Community Development Journal*, 43(3), s. 269–283; <https://doi.org/10.1093/cdj/bsn010>.
- Cornwall, A. (2002). *Making spaces, changing places: Situating participation in development*. Institute of Development Studies, Brighton; https://www.powercube.net/wp-content/uploads/2009/11/making_spaces_changing_places.pdf (dostęp: 25.12.2019).
- Cornwall, A. (2004). Introduction: New Democratic Spaces? The Politics and Dynamics of Institutionalised Participation. *IDS Bulletin*, 35(2), s. 1–10; <https://doi.org/10.1111/j.1759-5436.2004.tb00115.x>.

- Cornwall, A., Coelho, V.S.P. (red.). (2007). *Spaces for change? The politics of citizen participation in new democratic arenas*. London: Zed Books.
- Creighton, J.L. (2005). *The public participation handbook: Making better decisions through citizen involvement*. San Francisco: Jossey-Bass; <http://public.ebookcentral.proquest.com/choice/publicfullrecord.aspx?p=226622> (dostęp: 25.12.2019).
- Curato, N., Dryzek, J.S., Ercan, S., Hendriks, C.M., Niemeyer, S. (2017). Twelve Key Findings in Deliberative Democracy Research. *Daedalus*, 146(3), s. 28–38.
- Czepczyński, M. (2016). Challenges of participatory-deliberative governance in the era of social media digitalisation. *Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna*, 5(2), s. 11–28; <https://doi.org/10.14746/fped.2016.5.2.19>.
- Dahl, R. (1995). *Demokracja i jej krytycy*. Kraków: Społeczny Instytut Wydawniczy „Znak”.
- Denters, B., Klok, P.-J. (2010). Rebuilding Roombeek: Patterns of Citizen Participation in Urban Governance. *Urban Affairs Review*, 45(5), s. 583–607; <https://doi.org/10.1177/1078087409356756>.
- Dovi, S. (2018). Political Representation. W: *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. <https://plato.stanford.edu/archives/fall2018/entries/political-representation/> (dostęp: 24.06.2019).
- Dryzek, J.S. (2000). *Deliberative democracy and beyond: Liberals, critics, contestations*. Oxford: Oxford University Press.
- Dryzek, J.S. (2010). *Foundations and Frontiers of Deliberative Governance*. Oxford University Press; <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199562947.001.0001>.
- Dryzek, J.S., Niemeyer, S. (2006). Reconciling Pluralism and Consensus as Political Ideals. *American Journal of Political Science*, 50(3), s. 634–649; <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2006.00206.x>.
- Elstub, S., Ercan, S., Mendonça, R. F. (2016). Editorial introduction: The fourth generation of deliberative democracy. *Critical Policy Studies*, 10(2), s. 139–151; <https://doi.org/10.1080/19460171.2016.1175956>.
- Escobar, O., Elstub, S. (2017). *Forms of mini-publics: An introduction to deliberative innovations in democratic practice*. newDemocracy Foundation. https://newdemocracy.com.au/wp-content/uploads/2017/05/docs_researchnotes_2017_May_nDF_RN_20170508_FormsOfMiniPublics.pdf (dostęp: 27.12.2019).
- EU (2001). *European Governance. A white paper. COM(2001) 428 final*. Commission of the European Communities; https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication-white-paper-governance-com2001428-20010725_en.pdf (dostęp: 26.12.2019).
- Eulau, H., Wahlke, J.C., Buchanan, W., Ferguson, L.C. (1959). The Role of the Representative: Some Empirical Observations on the Theory of Edmund Burke. *American Political Science Review*, 53(3), s. 742–756; <https://doi.org/10.2307/1951941>.
- Fagotto, E., Fung, A. (2009). *Sustaining Public Engagement Embedded Deliberation in Local Communities*. Everyday Democracy and the Kettering Foundation; <https://www.innovations.harvard.edu/sites/default/files/2606765.pdf> (dostęp: 23.11.2019).

- Fischer, F. (2006). Participatory Governance as Deliberative Empowerment: The Cultural Politics of Discursive Space. *The American Review of Public Administration*, 36(1), s. 19–40; <https://doi.org/10.1177/0275074005282582>.
- Fischer, F. (2012). Participatory Governance: From Theory to Practice. W: *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford University Press; <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560530.001.0001>.
- Fishkin, J.S. (1991). *Democracy and deliberation: New directions for democratic reform*. New Haven: Yale Univ. Press.
- Fishkin, J.S., Mansbridge, J. (2017). Introduction. *Daedalus*, 146(3), s. 6–13; https://doi.org/10.1162/DAED_x_00442.
- Florida, A. (2013). *Participatory Democracy versus Deliberative Democracy: Elements for a Possible Theoretical Genealogy*. Two Histories, Some Intersections. 7th ECPR General Conference Sciences Po, 4–7 September, Bordeaux; <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/71d7f83c-3fe4-4b11-82a2-c151cd3769f4.pdf> (dostęp: 25.12.2019).
- Florida, A. (2017). *From participation to deliberation: A critical genealogy of deliberative democracy*. Colchester: ECPR Press.
- Fobé, E., Biard, B., Schiffino, N., Brans, M. (2017). Policy advisory bodies in Belgium. W: M. Brans, D. Aubin (red.), *Policy analysis in Belgium*. Bristol: Policy Press.
- Fobé, E., Brans, M., Vancoppenolle, D., Van Damme, J. (2013). Institutionalized advisory systems: An analysis of member satisfaction of advice production and use across 9 strategic advisory councils in Flanders (Belgium). *Policy and Society*, 32(3), s. 225–240; <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2013.07.004>.
- Font, J., Navarro, C. (2013). Personal experience and the valuation of participatory instruments in Spanish cities. *Public Administration*, 91(3), s. 616–631; <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2012.02106.x>.
- Font, J., Pasadas, S., Fernández-Martínez, J.L. (2019). Participatory Motivations in Advisory Councils: Exploring Different Reasons to Participate. *Representation*, s. 1–19; <https://doi.org/10.1080/00344893.2019.1643774>.
- Forde, C., Martin, S. (2016). Children and Young People’s Right to Participate: National and Local Youth Councils in Ireland. *The International Journal of Children’s Rights*, 24(1), s. 135–154; <https://doi.org/10.1163/15718182-02401005>.
- Frederickson, H.G., Smith, K.B. (2003). *The public administration theory primer*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Friberg-Fernros, H., Schaffer, J.K. (2014). The Consensus Paradox: Does Deliberative Agreement Impede Rational Discourse? *Political Studies*, 62(1_suppl.), s. 99–116; <https://doi.org/10.1111/1467-9248.12103>.
- Fung, A. (2003a). Associations and Democracy: Between Theories, Hopes, and Realities. *Annual Review of Sociology*, 29(1), s. 515–539; <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.29.010202.100134>.
- Fung, A. (2003b). Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and Their Consequences. *Journal of Political Philosophy*, 11(3), s. 338–367; <https://doi.org/10.1111/1467-9760.00181>.
- Fung, A. (2004). *Empowered participation: Reinventing urban democracy*. Princeton: Princeton University Press.

- Fung, A. (2005). Deliberation before the Revolution: Toward an Ethics of Deliberative Democracy in an Unjust World. *Political Theory*, 33(3), s. 397–419; <https://doi.org/10.1177/0090591704271990>.
- Fung, A. (2006a). *Empowered participation: Reinventing urban democracy*. Princeton: Princeton University Press.
- Fung, A. (2006b). Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, 66(s1), 66–75; <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x>.
- Fung, A. (2015). Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future. *Public Administration Review*, 75(4), s. 513–522; <https://doi.org/10.1111/puar.12361>.
- Fung, A., Wright, E.O. (2001). Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance. *Politics & Society*, 29(1), s. 5–41; <https://doi.org/10.1177/0032329201029001002>.
- Fung, A., Wright, E. O. (2003). Thinking about Empowered Participatory Governance. W: A. Fung, E.O. Wright (red.), *Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance*. London: Verso.
- Gastil, J. (2000). Is Face-to-Face Citizen Deliberation a Luxury or a Necessity? *Political Communication*, 17(4), s. 357–361; <https://doi.org/10.1080/10584600050178960>.
- Gastil, J. (red.). (2005). *The deliberative democracy handbook: Strategies for effective civic engagement in the twenty-first century* (1. ed). New York: Jossey-Bass.
- Gastil, J. (2008). *Political communication and deliberation*. London: SAGE Publications Ltd.
- Gastil, J., Black, L.W. (2008). Public Deliberation as the Organizing Principle of Political Communication Research. *Journal of Public Deliberation*, 4(1); <https://www.publicdeliberation.net/cgi/viewcontent.cgi?article=1063&context=jpd> (dostęp: 3.01.2020).
- Gaventa, J. (2004). *Representation, Community Leadership and Participation: Citizen Involvement in Neighbourhood Renewal and Local Governance*. Neighbourhood Renewal Unit Office of Deputy Prime Minister; <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08cd8ed915d3cfd001664/JGNRU.pdf> (dostęp: 26.12.2019).
- Geissel, B. (2009). Participatory Governance: Hope or Danger for Democracy? A Case Study of Local Agenda 21. *Local Government Studies*, 35(4), s. 401–414; <https://doi.org/10.1080/03003930902999522>.
- Gherghina, S., Ekman, J., Podolian, O. (2019). Democratic innovations in Central and Eastern Europe: Expanding the research agenda. *Contemporary Politics*, 25(1), s. 1–10; <https://doi.org/10.1080/13569775.2018.1543752>.
- Glejt-Uziębło, P., Uziębło, P. (2018). *Partycypacja w Trójmieście: O prawnej regulacji mechanizmów demokracji semibezpośredniej w Gdańsku, Gdyni i Sopocie*. Gdańsk–Sopot: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Goodin, R.E. (2008). *Innovating Democracy*. Oxford University Press; <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199547944.001.0001>.

- Goodin, R.E., Dryzek, J.S. (2006). Deliberative Impacts: The Macro-Political Uptake of Mini-Publics. *Politics & Society*, 34(2), s. 219–244; <https://doi.org/10.1177/0032329206288152>.
- Gould, C.C. (1988). *Rethinking democracy: Freedom and social cooperation in politics, economy, and society* (Reprint). Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Greve, C., Læg Reid, P., Rykkja, L.H. (red.). (2016). *Nordic Administrative Reforms: Lessons for Public Management*. Palgrave Macmillan UK; <https://doi.org/10.1057/978-1-137-56363-7>.
- Gronkiewicz, A., Ziółkowska, A. (2014). Komisje, zespoły, rady jako forma partycypacji obywateli w samorządzie terytorialnym. W: B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Grönlund, K., Bächtiger, A., Setälä, M. (red.). (2014). *Deliberative mini-publics: Involving citizens in the democratic process*. Colchester: ECPR Press.
- Grygień, J. (2017). *Demokracja na rozdrożu: Deliberacja czy partycypacja polityczna?* Kraków: Towarzystwo Autorów i Wydawców Prac Naukowych Universitas.
- Guo, Ch., Musso, J.A. (2007). Representation in Nonprofit and Voluntary Organizations: A Conceptual Framework. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 36(2), s. 308–326; <https://doi.org/10.1177/0899764006289764>.
- Gutmann, A., Thompson, D. (1996). *Democracy and disagreement*. The Belknap Press of Harvard University Press.
- Gutmann, A., Thompson, D. (2004). *Why deliberative democracy?* Cambridge; London: Princeton University Press.
- Gutmann, A., Thompson, D. (2009). *Why Deliberative Democracy?* Princeton University Press; <https://doi.org/10.1515/9781400826339>.
- Habermas, J. (2005). *Faktyczność i obowiązywanie: Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Hajer, M. (2003). Policy without polity? Policy analysis and the institutional void. *Policy Sciences*, 36(2), s. 175–195.
- Halligan, J. (1995). Policy advice and the public service. W: B.G. Peters, D.J. Savoie (red.), *Governance in a changing environment*. Quebec: Canadian Centre for Management Development.
- Harper, R.W. (1998). Towards an improved and more cost effective health system for Australia. *Medical Journal of Australia*, 168(6), s. 286–291; <https://doi.org/10.5694/j.1326-5377.1998.tb140163.x>.
- Hartley, J., Torfing, J. (2016). Innovation. W: J. Torfing, C.K. Ansell (red.), *Handbook on Theories of Governance*. Cheltenham, UK, Northampton, MA: Edward Elgar Publishing.
- Haveri, A. (2015). Nordic local government: A success story, but will it last? *International Journal of Public Sector Management*, 28(2), s. 136–149; <https://doi.org/10.1108/IJPSM-09-2014-0118>.
- Held, D. (2010). *Modele demokracji*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.

- Hendriks, C.M. (2005). Consensus Conferences and Planning Cells – Lay Citizen Deliberations. W: J. Gastil, P. Levine (red.), *The Deliberative Democracy Handbook. Strategies for Effective Civic Engagement in the Twenty-First Century*. New York: Wiley.
- Hendriks, C.M. (2009). Deliberative governance in the context of power. *Policy and Society*, 28(3), s. 173–184; <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2009.08.004>.
- Herbut, R. (2000). Proces decyzyjny w polityce – teorie i praktyka podejmowania decyzji. W: L. Habuda (red.), *Administracja i polityka: Proces decyzyjny w administracji publicznej*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Hirst, P.Q. (1994). *Associative democracy: New forms of economic and social governance*. Amherst: University of Massachusetts Press.
- Holland, J. (2013). *Participatory Governance and Institutional Change*. UN Expert Group meeting, 10–11 September 2013, New York, NY; <https://www.un.org/esa/socdev/egms/docs/2013/EmpowermentPolicies/Participatory%20Governance%20and%20Institutional%20Change.pdf> (dostęp: 26.12.2019).
- Howlett, M. (2008). *Enhanced policy analytical capacity as a prerequisite for effective evidence-based policy-making: Theory, concepts and lessons from the Canadian case*. International Research Symposium on Public Management XII, 26–28 March, 2008, Brisbane.
- Hunold, C. (2001). Corporatism, Pluralism, and Democracy: Toward a Deliberative Theory of Bureaucratic Accountability. *Governance*, 14(2), s. 151–167; <https://doi.org/10.1111/0952-1895.00156>.
- Irvin, R.A., Stansbury, J. (2004). Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort? *Public Administration Review*, 64(1), s. 55–65; <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2004.00346.x>.
- Jezińska, K. (2019). With Habermas against Habermas. Deliberation without Consensus. *Journal of Public Deliberation*, 15(1); <https://www.publicdeliberation.net/jpd/vol15/iss1/art13/> (dostęp: 5.01.2020).
- John, P. (2001). *Local governance in Western Europe*. London: Sage Publications Ltd.
- Johnson, C., Gastil, J. (2015). Variations of Institutional Design for Empowered Deliberation. *Journal of Public Deliberation*, 11(1); <https://www.publicdeliberation.net/cgi/viewcontent.cgi?article=1307&context=jpd>.
- Kaczmarek, T. (2008). Aglomeracja poznańska jako region badania i działania. W: A. Mizgajski, T. Kaczmarek (red.). *Powiat poznański: Jakość przestrzeni i jakość życia: Praca zbiorowa*. Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe.
- Kalisiak-Mędelska, M. (2015). *Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym jako wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Keeley, K. (2002). Fermanagh Shadow Youth Council: Youth Participation in Decision Making. *Child Care in Practice*, 8(1), s. 76–79; <https://doi.org/10.1080/13575270220140506>.
- Knosala, E. (2011). *Zarys teorii decyzji w nauce administracji*. Warszawa: Lex a Wolters Kluwer business.
- Kołomycew, A., Kotarba, B. (2018). *Interes polityczny w realizacji polityki oświatowej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

- Kotarba, B. (2019). *Problemy samorządu terytorialnego w debatach sejmowych: Studium przypadku*. Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.
- Krzewińska, A. (2016). *Deliberacja: Idea, metodologia, praktyka*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Lafont, C. (2015). Deliberation, Participation, and Democratic Legitimacy: Should Deliberative Mini-publics Shape Public Policy? *Journal of Political Philosophy*, 23(1), s. 40–63; <https://doi.org/10.1111/jopp.12031>.
- Landemore, H. (2017). Deliberative Democracy as Open, Not (Just) Representative Democracy. *Daedalus*, 146(3), s. 51–63; https://doi.org/10.1162/DAED_a_00446.
- Landry, J., Angeles, L. (2011). Institutionalizing Participation in Municipal Policy Development: Preliminary Lessons from a Start-Up Process in Plateau-Mont-Royal. *Canadian Journal of Urban Research*, 20(1), s. 105–130. The University of Winnipeg.
- Lee, C.W. (2011). Five Assumptions Academics Make about Public Deliberation, and Why They Deserve Rethinking. *Journal of Public Deliberation*, 7(1); <https://www.publicdeliberation.net/jpd/vol7/iss1/art7/> (dostęp: 3.01.2020).
- Leighninger, M. (2006). *The next form of democracy: How expert rule is giving way to shared governance—and why politics will never be the same* (1st ed.). Nashville: Vanderbilt University Press.
- Loughlin, J., Hendriks, F., Lidström, A. (2011). Introduction: Subnational Democracy in Europe: Changing Backgrounds and Theoretical Models. W: F. Hendriks, A. Lidström, J. Loughlin (red.), *The Oxford handbook of local and regional democracy in Europe*. Oxford University Press; <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199562978.003.0001>.
- Maciaszek, P. (2016). Partycypacja społeczna młodzieży na przykładzie młodzieżowych rad gmin – część II. *Rocznik Samorządowy*, 5, s. 171–187.
- Manin, B., Przeworski, A., Stokes, S.C. (1999). Elections and Representation. W: *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge, U.K., New York: Cambridge University Press.
- Mansbridge, J. (2003). Rethinking Representation. *The American Political Science Review*, 97(4), s. 515–528.
- Mansbridge, J. (2008). Carole Pateman: Radical Liberal? W: D. O'Neill, M.L. Shanley, I.M. Young (red.), *Illusion of Consent: Engaging with Carole Pateman*. University Park: Pennsylvania State University Press.
- Mansbridge, J., Bohman, J., Chambers, S., Estlund, D. et al. Martí, J.L. (2010). The Place of Self-Interest and the Role of Power in Deliberative Democracy. *Journal of Political Philosophy*, 18(1), s. 64–100; <https://doi.org/10.1111/j.1467-9760.2009.00344.x>.
- Mansbridge, J., Hartz-Karp, J., Amengual, M., Gastil, J. (2006). Norms of Deliberation: An Inductive Study. *Journal of Public Deliberation*, 2(1); <https://www.publicdeliberation.net/jpd/vol2/iss1/art7/> (dostęp: 6.01.2020).
- Mansbridge, J.J. (1983). *Beyond adversary democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Martinez, M.G., Kohler, J.C. (2016). Civil society participation in the health system: The case of Brazil's Health Councils. *Globalization and Health*, 12(1), s. 64; <https://doi.org/10.1186/s12992-016-0197-1>.

- Mendonça, R.F. (2008). Representation and Deliberation in Civil Society. *Brazilian Political Science Review*, 2(2), s. 117–137.
- Metze, T. (2010). *Innovation Ltd: Boundary work in deliberative governance in land use planning*. Delft: Eburon B V.
- Michels, A., De Graaf, L. (2010). Examining Citizen Participation: Local Participatory Policy Making and Democracy. *Local Government Studies*, 36(4), s. 477–491; <https://doi.org/10.1080/03003930.2010.494101>.
- Michels, A.M.B. (2006). Citizen participation and democracy in the Netherlands. *Democratization*, 13(2), s. 323–339; <https://doi.org/10.1080/13510340500524067>.
- Min, S.-J. (2014). On the Westernness of Deliberation Research. *Journal of Public Deliberation*, 10(2); <https://www.publicdeliberation.net/cgi/viewcontent.cgi?article=1293&context=jpd> (dostęp: 28.12.2019).
- Montanaro, L. (2008). *Self-Authorized Representatives: Democratic Representation and Contemporary Politics*. *Canadian Political Science Association Annual Conference, 4–6 June 2008, Vancouver BC, Canada*; <https://www.cpsa-acsp.ca/papers-2008/Montanaro.pdf> (dostęp: 18.06.2019).
- Moore, A., O'Doherty, K. (2014). Deliberative Voting: Clarifying Consent in a Consensus Process: Deliberative Voting. *Journal of Political Philosophy*, 22(3), s. 302–319; <https://doi.org/10.1111/jopp.12028>.
- Moreira, M.R., Escorel, S. (2009). Municipal Health Councils of Brazil: A debate on the democratization of health in the twenty years of the UHS. *Ciência & Saúde Coletiva*, 14(3), s. 795–806; <https://doi.org/10.1590/S1413-81232009000300015>.
- Mutz, D.C. (2006). *Hearing the Other Side: Deliberative Versus Participatory Democracy*. Cambridge University Press; <https://doi.org/10.1017/CBO9780511617201>.
- Myers, C.D. (2018). Political Deliberation, Interest Conflict, and the Common Knowledge Effect. *Journal of Public Deliberation*, 14(1); <https://www.publicdeliberation.net/jpd/vol14/iss1/art6/> (dostęp: 6.01.2020).
- Nabatchi, T. (2012). Putting the „Public“ Back in Public Values Research: Designing Participation to Identify and Respond to Values. *Public Administration Review*, 72(5), s. 699–708; <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02544.x>.
- Nabatchi, T., Amsler, L.B. (2014). Direct Public Engagement in Local Government. *The American Review of Public Administration*, 44(4_suppl), s. 63S–88S; <https://doi.org/10.1177/0275074013519702>.
- Nabatchi, T., Ertinger, E., Leighninger, M. (2015). The Future of Public Participation: Better Design, Better Laws, Better Systems: Future of Public Participation. *Conflict Resolution Quarterly*, 33(S1), s. S35–S44; <https://doi.org/10.1002/crq.21142>.
- Nabatchi, T., Leighninger, M. (2015). *Public participation for 21st century democracy*. New York: John Wiley & Sons, Inc.
- Neblo, M.A. (2007). Family Disputes: Diversity in Defining and Measuring Deliberation. *Swiss Political Science Review*, 13(4), s. 527–557; <https://doi.org/10.1002/j.1662-6370.2007.tb00088.x>.
- Neblo, M.A., Esterling, K.M., Kennedy, R.P., Lazer, D.M.J., Sokhey, A.E. (2010). Who Wants To Deliberate – And Why? *American Political Science Review*, 104(3), 566–583; <https://doi.org/10.1017/S0003055410000298>.

- Nickson, A. (2011). *Where Is Local Government Going in Latin America? A Comparative Perspective. Working Paper No. 6*. Swedish International Centre for Local Democracy; <http://biblioteca.cejamerica.org/bitstream/handle/2015/396/Where-is-Local-Government-Going-in-Latin-America-a-Comparative-Perspective.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (dostęp: 26.12.2019).
- OECD. (2010). *Better regulation in Europe: Belgium*. Paris: OECD.
- O'Flynn, I., Sood, G. (2014). What Would Dahl Say?: An Appraisal of the Democratic Credentials of Deliberative Polls® and Other Mini-Pu. W: K. Grönlund, A. Bächtiger, M. Setälä (red.), *Deliberative Mini Publics. Involving Citizens in the Democratic Process*. Colchester: ECPR Press.
- Osmani, S. (2008). Participatory Governance: An Overview of Issues and Evidence. W: *Participatory Governance and the Millennium Development Goals (MDGs)*. Development Management, Department of Economic and Social Affairs United Nations; <https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/2008%20Participatory%20Governance%20and%20MDGs.pdf> (dostęp: 25.12.2019).
- Owens, S. (2000). 'Engaging the Public': Information and Deliberation in Environmental Policy. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 32(7), s. 1141–1148; <https://doi.org/10.1068/a3330>.
- Painter, M., Pierre, J. (red.). (2005). *Challenges to State Policy Capacity*. London: Palgrave Macmillan UK; <https://doi.org/10.1057/9780230524194>.
- Papadopoulos, Y. (2003). Cooperative forms of governance: Problems of democratic accountability in complex environments. *European Journal of Political Research*, 42(4), 473–501; <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00093>.
- Papadopoulos, Y. (2012). On the embeddedness of deliberative systems: Why elitist innovations matter more. W: J. Parkinson, J. Mansbridge (red.), *Deliberative systems. Deliberative democracy at the large scale*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Parkinson, J. (2004). Hearing Voices: Negotiating Representation Claims in Public Deliberation. *The British Journal of Politics and International Relations*, 6(3), s. 370–388; <https://doi.org/10.1111/j.1467-856X.2004.00145.x>.
- Parkinson, J. (2012). Democratizing deliberative systems. W: *Deliberative systems. Deliberative democracy at the large scale*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Parkinson, J., Mansbridge, J.J. (red.). (2012). *Deliberative systems: Deliberative democracy at the large scale*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pateman, C. (1970). *Participation and Democratic Theory* (1. wyd.). Cambridge University Press; <https://doi.org/10.1017/CBO9780511720444>.
- Pateman, C. (2012). Participatory Democracy Revisited. *Perspectives on Politics*, 10(1), s. 7–19; <https://doi.org/10.1017/S1537592711004877>.
- Pawłowska, A. (2016). Governance jako podejście teoretyczne – kilka kwestii spornych. *Polityka i Społeczeństwo*, 14(3), s. 5–17; <https://doi.org/10.15584/polispol.2016.3.1>.
- Pestoff, V. (2009). Towards a paradigm of democratic participation: Citizen participation and co-production of personal social services in Sweden.

- Annals of Public and Cooperative Economics*, 80(2), s. 197–224; <https://doi.org/10.1111/j.1467-8292.2009.00384.x>.
- Peters, B.G. (2005). Public discourse, identity and the problem of democratic legitimacy. W: E.O. Eriksen, J.E. Fossum (red.), *Making the European Policy. Reflexive integration in the EU*. London–New York: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Peters, B.G., Barker, A. (1993). Introduction. Governments, information, advice and policy-making. W: B.G. Peters, A. Barker (red.), *Advising West European Governments, inquiries, expertise and public policy*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Pettersson, M. (2007). The Relationship Between Public Service Dissatisfaction and Political Action. W: S. Svallfors (red.), *The Political Sociology of the Welfare State: Institutions, Social Cleavages, and Orientation*. Stanford: Stanford University Press.
- Phillips, A., Medearis, J., O'Neill, D.I. (2010). Profile: The Political Theory of Carole Pateman. *PS: Political Science & Politics*, 43(04), s. 813–819; <https://doi.org/10.1017/S1049096510001629>.
- Pierre, J., Peters, B.G. (2000). *Governance, politics and the state*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Pietraszko-Furmanek, I. (2012). *Partycypacja społeczna w środowiskach lokalnych*. Kraków: Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne – Oficyna Wydawnicza AFM.
- Pietraś, Z.J. (2000). *Decydowanie polityczne* (wyd. 1). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Pietrzyk-Reeves, D. (2006). Deliberative Democracy and Citizenship. *Polish Political Science*, 35, s. 43–64.
- Pitkin, H.F. (1967). *The concept of representation*. Berkeley: Univ. of California Press.
- Pollock, V.L., Sharp, J. (2012). Real Participation or the Tyranny of Participatory Practice? Public Art and Community Involvement in the Regeneration of the Raploch, Scotland. *Urban Studies*, 49(14), s. 3063–3079; <https://doi.org/10.1177/0042098012439112>.
- Poppe, M., Weigelhofer, G., Winkler, G. (2018). Public Participation and Environmental Education. W: S. Schmutz, J. Sendzimir (red.), *Riverine Ecosystem Management Science for Governing Towards a Sustainable Future*. Vienna: Springer Open.
- Poto, M.P., Fornabaio, L. (2017). Participation as the Essence of Good Governance: Some General Reflections and a Case Study on the Arctic Council. *Arctic Review on Law and Politics*, 8(0); <https://doi.org/10.23865/arctic.v8.714>.
- Potz, M. (2010). The Unfulfilled Promise? Deliberative democracy vs. Political Participation. *Polish Political Science Yearbook*, 39, s. 108–125.
- Przybylska, A., Siu, A. (2015). Long Lasting Effects of the First Deliberative Poll in Poland. W: S. Coleman, A. Przybylska, Y. Sintomer (red.), *Deliberation and Democracy: Innovative Process and Institutions*. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Pudar, G., Suurpää, L., Williamson, H., Zentner, M. (2013). *Youth policy in Belgium. It's more complex than you think!* Council of Europe Publishing; <https://rm.coe.int/16807023f1> (dostęp: 11.01.2020).

- Quick, K.S., Bryson, J.M. (2016). Public participation. W: J. Torfing, C.K. Ansell (red.), *Handbook on Theories of Governance*. Cheltenham, UK, Northampton, MA.
- Radzik-Maruszak, K. (2012). *Samorząd terytorialny w Wielkiej Brytanii w latach 1979–2010: Od nowego zarządzania publicznego do lokalnego współzarządzania*. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Radzik-Maruszak, K. (2019). *Rada gminy jako uczestnik lokalnego współzrządzenia: Przykład Anglii, Finlandii, Polski i Słowenii*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Radzik-Maruszak, K., Pawłowska, A. (2017). Reprezentacja i partycypacja. Radni miejscy wobec idei i mechanizmów partycypacji obywatelskiej. *Przegląd Politologiczny*, 1, s. 83; <https://doi.org/10.14746/pp.2017.22.1.6>.
- Rajca, L. (2008). Od „local government” do „local governance”. *Przegląd Politologiczny*, 13(1), s. 65–76.
- Rajca, L. (2010). Modele samorządu terytorialnego. W: L. Rajca (red.), *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Rehfeld, A. (2006). Towards a General Theory of Political Representation. *The Journal of Politics*, 68(1), s. 1–21; <https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2006.00365.x>.
- Rehfeld, A. (2009). Representation Rethought: On Trustees, Delegates, and Gyroscopes in the Study of Political Representation and Democracy. *American Political Science Review*, 103(2), s. 214–230; <https://doi.org/10.1017/S0003055409090261>.
- Rhodes, S.J., Heinzman, L.N., Lees, N.D. (2018). Maximizing the Benefits of an External Advisory Council. *The Department Chair*, 28(4), s. 14–16; <https://doi.org/10.1002/dch.30189>.
- Rico Motos, C., Font Fàbregas, J., García Espín, P. (2017). *Accountable autonomy? Examining multilevel associational democracy in Spain*. ECPR General Conference, 6–9 September 2017, Oslo.
- Rittel, H.W.J., Webber, M.M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), s. 155–169.
- Roberts, N. (2004). Public Deliberation in an Age of Direct Citizen Participation. *The American Review of Public Administration*, 34(4), s. 315–353; <https://doi.org/10.1177/0275074004269288>.
- Rosenberg, S.W. (red.). (2007). *Deliberation, Participation and Democracy*. Palgrave Macmillan UK; <https://doi.org/10.1057/9780230591080>.
- Rowe, G., Frewer, L.J. (2004). Evaluating Public-Participation Exercises: A Research Agenda. *Science, Technology & Human Values*, 29(4), s. 512–556; <https://doi.org/10.1177/0162243903259197>.
- Runciman, D., Brito Vieira, M. (2011). *Reprezentacja*. Warszawa: Wydawnictwo Sic!
- Ruszkowski, J. (2013). Governance i jego typy w systemie wielopoziomowym. Zamiast wstępu. W: J. Ruszkowski, L. Wojnicz (red.), *Multi-level Governance w Unii Europejskiej*. Szczecin: Instytut Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego.
- Ryan, A. (2008). Participation Revisited: Carole Pateman vs. Joseph Schumpeter. W: G. O'Donnell, M.L. Shanley, I.M. Young (red.), *Illusion of Consent: Engaging with Carole Pateman*. University Park: Pennsylvania State University Press.

- Ryan, M., Smith, G. (2014). Defining Mini-Publics. W: K. Grönlund, A. Bächtiger, M. Setälä (red.), *Deliberative Mini-Publics. Involving citizen in the Democratic Process*. Colchester: ECPR Press.
- Sabatier, P. (1978). The Acquisition and Utilization of Technical Information by Administrative Agencies. *Administrative Science Quarterly*, 23(3), s. 396; <https://doi.org/10.2307/2392417>.
- Salamon, L.M., Sokolowski, S.W., List, R. (2003). *Global Civil Society: An Overview*. Baltimore: Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.
- Saward, M. (2014). Shape-Shifting Representation. *American Political Science Review*, 108(4), s. 723–736; <https://doi.org/10.1017/S0003055414000471>.
- Scales, B. (1997). Performance Monitoring Public Services in Australia. *Australian Journal of Public Administration*, 56(1), s. 100–109; <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.1997.tb01245.x>.
- Schiffbeck, A. (2019). Attrition in long-term deliberative processes. The neighborhood consultative councils in Timisoara. *Contemporary Politics*, 25(1), s. 94–110. <https://doi.org/10.1080/13569775.2018.1550707>.
- Schmitter, P.C. (1984). *Neo-corporatism and the state. European University Institute Working Paper No. 106*. European University Institute.
- Schmitter, P.C. (1992). The Consolidation of Democracy and Representation of Social Groups. *American Behavioral Scientist*, 35(4–5), s. 422–449; <https://doi.org/10.1177/000276429203500406>.
- Scholten, I. (red.). (1987). *Political stability and neo-corporatism: Corporatist integration and societal cleavages in Western Europe*. London: SAGE Publications Ltd.
- Schroeder, T. (2017). Turn to a Planned Giving Advisory Council. *Successful Fundraising*, 25(1), 4–4; <https://doi.org/10.1002/sfr.30552>.
- Schulte, B. (1999). The legal structure of representation. W: *The Politics of Old Age in Europe*. Buckingham, Philadelphia: Open University Press.
- Setälä, M. (2011). The role of deliberative mini-publics in representative democracy: Lessons from the experience of referendums. *Representation*, 47(2), s. 201–213; <https://doi.org/10.1080/00344893.2011.581080>.
- Setälä, M. (2017). Connecting deliberative mini-publics to representative decision making. *European Journal of Political Research*, 56(4), s. 846–863; <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12207>.
- Silverman, R.M. (2003). Citizens' district councils in Detroit: The promise and limits of using planning advisory boards to promote citizen participation. *National Civic Review*, 92(4), s. 3–13; <https://doi.org/10.1002/ncr.26>.
- Sintomer, Y., Röcke, A., Herzberg, C. (2016). *Participatory budgeting in Europe: Democracy and public governance*. Farnham: Ashgate Publishing Limited.
- Siu, A., Przybylska, A. (2010). *Deliberative Democracy in Poland: Engaging the Citizens of Poznan Through the First Polish Deliberative Polling® Project*. APSA 2010 Annual Meeting Paper; https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1657579 (dostęp: 28.12.2019).
- Smith, G. (2005). *Beyond the ballot: 57 democratic innovations from around the world; a report for the Power Inquiry*. London: The Power Inquiry.

- Smoke, P. (2015). Rethinking Decentralization: Assessing Challenges to a Popular Public Sector Reform. *Public Administration and Development*, 35(2), s. 97–112; <https://doi.org/10.1002/pad.1703>.
- Solomon, S., Abelson, J. (2012). Why and When Should We Use Public Deliberation? *Hastings Center Report*, 42(2), s. 17–20; <https://doi.org/10.1002/hast.27>.
- Sørensen, E., Torfing, J. (2011). Enhancing Collaborative Innovation in the Public Sector. *Administration & Society*, 43(8), s. 842–868; <https://doi.org/10.1177/0095399711418768>.
- Sroka, J. (2008). *Wybrane instytucje demokracji partycypacyjnej w polskim systemie politycznym*. Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Sroka, J. (2018). *Współdecydowanie w wielopasmowej polityce publicznej*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Sroka, J., Herbut, R., Sula, P. (2004). *Dialog społeczny na poziomie regionalnym: Raport z badań*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Street, J. (1993). Policy advice in an established official advice structure. AIDS advice through the British Department of Health. W: B.G. Peters, A. Barker (red.), *Advising West European governments, inquiries, expertise and public policy*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Suteu, S. (2019). The Populist Turn in Central and Eastern Europe: Is Deliberative Democracy Part of the Solution? *European Constitutional Law Review*, 15(3), s. 488–518; <https://doi.org/10.1017/S1574019619000348>.
- Svenska kommunförbundet. (1995). *Lokal demokrati, möjlighet eller hot? En idéskrift om den kommunala självstyrelsen*. Stockholm: Kommentus förlag.
- Sześciło, D. (2015). Participatory Budgeting in Poland: Quasi-Referendum Instead of Deliberation. *Croatian and Comparative Public Administration*, 15(2), s. 373–388. University of Warsaw.
- Szklarczyk, D. (2016). *Kodowanie danych jakościowych*. Fundacja Rozwoju Badań Społecznych; <http://www.furbs.org/index.php?id=21&type=article> (dostęp: 8.02.2020).
- Taylor, M. (2003). *Public policy in the community*. New York: Palgrave Macmillan.
- Temmes, M. (1998). Finland and New Public Management. *International Review of Administrative Sciences*, 64(3), s. 441–456; <https://doi.org/10.1177/002085239806400307>.
- Topf, R. (1993). Conclusion. Advice to governments – Some theoretical and practical issues. W: B.G. Peters, A. Barker (red.), *Advising West European governments, inquiries, expertise and public policy*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Torfing, J., Peters, B.G., Pierre, J., Sørensen, E. (2012). *Interactive governance: Advancing the paradigm*. Oxford: Oxford University Press.
- Torjesen, D.O., Aarveaara, T., Stangborli Time, M., Tynkkyne, L.-K. (2017). The users' role in primary and secondary healthcare in Finland and Norway. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 21(1), s. 103–122.
- Tritter, J.Q., McCallum, A. (2006). The snakes and ladders of user involvement: Moving beyond Arnstein. *Health Policy*, 76(2), s. 156–168; <https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2005.05.008>.

- Uittenbroek, C.J., Mees, H.L.P., Hegger, D.L.T., Driessen, P.P.J. (2019). The design of public participation: Who participates, when and how? Insights in climate adaptation planning from the Netherlands. *Journal of Environmental Planning and Management*, 62(14), 2529–2547; <https://doi.org/10.1080/09640568.2019.1569503>.
- United Nations. (2006). *Participatory Governance and the Millennium Development Goals (MDGs)*. United Nations; <https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/2008%20Participatory%20Governance%20and%20MDGs.pdf> (dostęp: 26.12.2019).
- United Nations. (2009). *What is good governance?* Economic and Social Commission for Asia and the Pacific; <https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf> (dostęp: 26.12.2019).
- Urbinati, N. (2000). Representation as Advocacy: A Study of Democratic Deliberation. *Political Theory*, 28(6), s. 758–786; <https://doi.org/10.1177/0090591700028006003>.
- Urbinati, N., Warren, M.E. (2008). The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory. *Annual Review of Political Science*, 11(1), s. 387–412; <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.053006.190533>.
- van Empel, C. (2008). *The effectiveness of community participation in planning and urban development*, s. 549–556; <https://doi.org/10.2495/SC080521>.
- Verhoeven, I., Duyvendak, J.W. (2017). Understanding governmental activism. *Social Movement Studies*, s. 1–14; <https://doi.org/10.1080/14742837.2017.1338942>.
- Vrábliková, K. (2016). *What kind of democracy? Participation, inclusiveness and contestation*. Abingdon: Taylor & Francis Group.
- Waarden, F. van, Lehmbruch, G. (red.). (2004). *Renegotiating the welfare state: Flexible adjustment through corporatist concertation*. London–New York: Routledge.
- Wälti, S., Kujbler, D., Papadopoulos, Y. (2004). How Democratic Is „Governance“? Lessons from Swiss Drug Policy. *Governance*, 17(1), s. 83–113; <https://doi.org/10.1111/j.0952-1895.2004.00238.x>.
- Wampler, B. (2012). Entering the State: Civil Society Activism and Participatory Governance in Brazil. *Political Studies*, 60(2), s. 341–362; <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2011.00912.x>.
- Wampler, B., McNulty, S.L. (2011). *Does participatory governance matter? Exploring the nature and impact of participatory reforms*. Woodrow Wilson International Center for Scholars, Comparative Urban Studies Project; http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/CUSP_110108_Participatory%20Gov.pdf (dostęp: 26.12.2019).
- Warren, M.E. (2007). Institutionalizing Deliberative Democracy. W: S.W. Rosenberg (red.), *Deliberation, Participation and Democracy: Can the People Govern*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Warren, M.E. (2008). Citizen Representatives. W: *Designing Deliberative Democracy. The British Columbia Citizens' Assembly*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Wasilewski, P. i in. (2018). *O młodzieżowych radach. Analiza młodzieżowych rad w Polsce na rok 2018*. Rada Dzieci i Młodzieży RP przy Ministrze Edukacji Narodowej; https://archiwum.men.gov.pl/wp-content/uploads/2018/04/publikacja_rdim_omr-dip.pdf (dostęp: 20.10.2019)
- Weiss, C.H. (1986). Research and policy-making: A limited partnership. W: F.A. Heller (red.), *The use and abuse of social science*. London: SAGE Publications Ltd.
- Wetterberg, G. (2004). *Den kommunala självstyrelsen*. Stockholm: SNS förl.
- Wetzel, A. (2011). The promotion of participatory governance in the EU's external policies: Compromised by sectoral economic interests? *Democratization*, 18(4), s. 978–1000; <https://doi.org/10.1080/13510347.2011.584735>.
- Weymouth, R., Hartz-Karp, J. (2019). Participation in planning and governance: Closing the gap between satisfaction and expectation. *Sustainable Earth*, 2(1), s. 5; <https://doi.org/10.1186/s42055-019-0012-y>.
- Wilcox, D. (1995). *The guide to effective participation*. Brighton: Partnership Books.
- Williams, G. (2004). Evaluating Participatory Development: Tyranny, Power and (Re)Politicisation. *Third World Quarterly*, 25(3), s. 557–578. Brighton: Partnership Books.
- Williamson, A., Fung, A. (2005). *Mapping Public Deliberation A Report for the William and Flora Hewlett Foundation*. Taubman Center for State and Local Government. John F. Kennedy School of Government, Harvard University; <https://hewlett.org/wp-content/uploads/2016/08/MappingPublicDeliberation.pdf> (dostęp: 4.01.2020).
- Witt, B. (2019). Evaluating the Effects of a Minimalist Deliberative Framework on the Willingness to Participate in a Payment for Ecosystem Services Program. *Resources*, 8(2), s. 112; <https://doi.org/10.3390/resources8020112>.
- Ylikangas, H. (1990). Suomalaisen kansanvallan tila ja tulevaisuus. *Yliopisto*, 28, s. 17–12.
- Young, I.M. (1996). Communication and the other: Beyond deliberative democracy. W: S. Benhabib (red.), *Democracy and difference: Contesting boundaries of the political*. Princeton University Press.
- Young, I.M. (2000). *Inclusion and democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Zybała, A. (2012). *Polityki publiczne: Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach: Jak działa państwo, gdy zamierza/chce/musi rozwiązać zbiorowe problemy swoich obywateli?* Warszawa: Krajowa Szkoła Administracji Publicznej.
- Zybała, A. (2013). *Państwo i społeczeństwo w działaniu: Polityki publiczne wobec potrzeb modernizacji państwa i społeczeństwa*. Warszawa: Wydawnictwo Difin.

Kwestionariusz ankiety skierowanej do członków społecznych rad i komisji

Jaki rodzaj podmiotu reprezentuje Pan/Pani w radzie/komisji?	
organizacja pozarządowa (stowarzyszenie, fundacja)	organ samorządu terytorialnego organ administracji rządowej
podmiot gospodarczy	instytucja publiczna (szkoła, dom kultury, ZOZ, itp.)
osoba fizyczna	inny – jaki?.....

Jaką funkcję pełni Pan/Pani w radzie/komisji?
Przewodniczący
Zastępca przewodniczącego
Sekretarz
Członek
Inna funkcja – jaka?.....

Według Pana/Pani wiedzy, kto wystąpił z inicjatywą powołania rady/komisji, w której Pan/Pani zasiada?
Osoba fizyczna
Grupa mieszkańców
Członek rady miasta/rada miasta
Prezydent miasta
Ktoś inny – kto?.....
Trudno powiedzieć

W jaki sposób stał się Pan/stała się Pani członkiem rady/komisji?

Zostałem/am oficjalnie zaproszony/a przez organ samorządowy (prezydenta miasta, radę/radnego miasta, urzędnika samorządowego)

Zostałem/am oficjalnie zaproszony/a przez przewodniczącego rady/komisji, w której teraz zasiadam

Zostałem/am wydelegowany/a przez instytucję, w której pracuję lub organizację, w której działam

Zostałem/am zaproszony/a przez znajomego, który jest członkiem rady/komisji

Ludzie (sąsiedzi, członkowie organizacji, mieszkańcy miejscowości) poprosili mnie abym reprezentował ich głos w radzie/komisji

Zgłosiłem/am się sam/a

Inaczej – jak?.....

Co Pan/Pani wnosi do rady/komisji? (Można wskazać więcej niż jedną odpowiedź)

Moją wiedzę i doświadczenie

Reprezentuję „głos” mieszkańców

Reprezentuję interes grupy społecznej (wiekowej, zawodowej)

Reprezentuję interes instytucji/organizacji

Reprezentuję stanowisko organu samorządowego

Inne – jakie?.....

Jak często członkowie rady/komisji spotykają się na posiedzeniach?

Raz na miesiąc lub częściej

Raz na dwa miesiące

Raz na trzy miesiące

Raz na cztery miesiące

Raz na pięć miesięcy

Raz na sześć miesięcy

Rzadziej niż raz na pół roku

Nieregularnie – posiedzenia zwoływane w miarę potrzeb

Trudno powiedzieć

Co jest przedmiotem spotkań rady/komisji? (Proszę wskazać wszystkie odpowiedzi, które Pana/Pani dotyczą a następnie podkreślić tę, która jest najistotniejsza/najczęstsza)

projekty decyzji (uchwał, zarządzeń) organów samorządowych (rady miasta, prezydenta miasta) przedłożone radzie/komisji do zaopiniowania

plany działań przedłożone przez organ samorządowy w celu ich zaopiniowania przez radę/komisję

sprawozdania z realizacji zadań składane przez organ samorządowy

sprawy, które rada/komisja chce przedłożyć w formie inicjatywy organowi samorządowemu

problemy zgłaszane przez środowisko społeczne (mieszkańców, grupy wiekowe, zawodowe, ekspertów itp.)

inne, jakie?.....

Proszę podać parę przykładów spraw, którymi zajmowała się komisja w ostatnich dwóch latach (np. spraw przekazanych do zaopiniowania przez organy samorządu, spraw zgłoszonych przez mieszkańców, spraw będących inicjatywą członków rady/komisji)

--

Jaki jest przeciętny czas pracy rady/komisji nad jednym projektem/planem/sprawozdaniem, w celu wyrażenia o nim opinii?

Na tym samym posiedzeniu, na którym projekt został złożony jest on rozpatrywany i formułowana jest opinia rady/komisji

Tydzień

Dwa tygodnie

Miesiąc

Dwa miesiące

Trzy miesiące

Dłużej niż trzy miesiące

Trudno powiedzieć

Czy zdarza się, że przygotowanie opinii przez radę/komisję obejmuje przeprowadzenie konsultacji z zainteresowanym środowiskiem (mieszkańcy, grupy wiekowe, grupy zawodowe, eksperci itp.)

tak

nie (pomiń pyt. 11 i przejdź do pyt. 12)

Jak często przeprowadza się konsultacje?

Zawsze

W więcej niż połowie przypadków

W połowie przypadków

W mniej niż połowie przypadków

Nigdy

Trudno powiedzieć

Czy treść opinii rady/komisji bywa przedmiotem kontrowersji, niezgody, burzliwych dyskusji?

Zawsze

W więcej niż połowie przypadków

W połowie przypadków

W mniej niż połowie przypadków

Nigdy

Trudno powiedzieć

Jaki jest tryb przyjmowania przez radę/komisję opinii ostatecznej, która jest później przekazywana organowi wnioskującemu?

w głosowaniu

uzgodnienie wspólnego stanowiska bez głosowania

w drodze obiegowej (projekt opinii jest przesyłany członkom rady/komisji a brak sprzeciwu, lub uwag do projektu jest jednoznaczny z przyjęciem decyzji)

inny sposób – jaki?.....

trudno powiedzieć

Na czym głównie polega Pana/Pani uczestnictwo w radzie/komisji?
(Proszę wskazać maksymalnie 3 najważniejsze odpowiedzi)

uczestnictwo w posiedzeniach
udział w podejmowaniu decyzji o wydaniu opinii
doradztwo/przygotowanie opinii na temat decyzji, planu itp.
inicjowanie projektów, z którymi występuje rada/komisja
zgłaszanie problemów grup społecznych, społeczności lokalnej itp.
przygotowywanie dokumentów
kontakty z organami samorządowymi
pozyskiwanie informacji o zagadnieniach będących przedmiotem opinii wydawanych przez radę/komisję
inne – jakie?.....

Czy podczas posiedzeń rady/komisji, które Pan/Pani jest członkiem jest możliwość wypowiedzenia odrębnego stanowiska od tego, które prezentuje większość członków?

Tak, jest taka możliwość – zdarzały się takie sytuacje
Tak, jest taka możliwość, ale takie sytuacje się nie zdarzały
Nie, nie ma takiej możliwości, chociaż zdarza się odmiennosc zdań członków rady
Nigdy nie zdarzyła się sytuacja, w której ktoś był odmiennego zdania niż pozostali członkowie rady/komisji
Trudno powiedzieć
Inne – jakie?.....

Według Pana/Pani wiedzy, opinie wydawane przez radę/komisję są brane pod uwagę przez organ wydający decyzję:

Zawsze	W mniej jak połowie przypadków
W więcej jak połowie przypadków	Nigdy
W połowie przypadków	Trudno powiedzieć

Jakim terminem określiłby Pan/ określiłaby Pani relacje rady/komisji z władzami miasta?

silna współpraca
luźna współpraca
współistnienie (niezależne)
sporadyczne kontakty w określonych sytuacjach (np. konieczność zaopiniowania projektu aktu normatywnego lub innej decyzji)
dominacja władz miasta nad radą/komisją
inne – jaki?.....

Czy dochodzi do konfliktów pomiędzy radą/komisją, do której Pan/Pani należy, a władzami miasta?			
tak		nie (pomiń pyt. 19 i 20 i przejdź do 21)	
Jak często zdarzają się konflikty?			
Bardzo często	Często	Rzadko	Bardzo rzadko

Jeżeli występują konflikty pomiędzy radą/komisją a władzami miasta, to czego dotyczą najczęściej? <i>(Proszę zaznaczyć jedną najczęstszą kwestię)</i>
treści opiniowanych projektów
planowanych działań i kierunków rozwoju miasta
sposobu działania rady/komisji
składu członkowskiego rady/komisji
innej kwestii – jakiej?.....
Jakie korzyści Pani/Pana zdaniem wynikają z funkcjonowania rady/komisji w Pani/Pana mieście? <i>(Proszę wskazać wszystkie, które Pan/Pani dostrzeża a następnie podkreślić najważniejszą z nich)</i>
lepsze rozpoznanie problemów miasta (gminy)
możliwość wypowiedzenia się mieszkańców i ich przedstawicieli w istotnych dla miasta (gminy) sprawach
możliwość dostosowania działań władz do potrzeb mieszkańców
zapewnienie kontroli społecznej nad decyzjami podejmowanymi przez władze
zapewnienie przejrzystości procesu decyzyjnego
inne – jakie?.....
żadne

Informacje o respondencie oraz radzie/komisji, którą reprezentuje

M1. Miasto:	
M2. Nazwa rady/komisji:	
M3. Liczba członków rady/komisji:	
M4. Wiek (w latach):	
M5. Płeć:	
kobieta	mężczyzna

M6. Wykształcenie			
gimnazjalne lub niższe	zasadnicze zawodowe	średnie lub policealne	wyższe

M7. Sytuacja zawodowa:
pracownik administracji publicznej
pracownik instytucji/przedsiębiorstwa publicznego (np. szkoła, przedsiębiorstwo komunalne)
pracownik firmy prywatnej
pracownik lub wolontariusz organizacji pozarządowej
osoba samozatrudniona
emeryt/ka lub rencista/tka
uczeń/uczennica lub student/ka
bezrobotny/bezrobotna
inna – jaka?

Liczba ankiet zrealizowanych w 65 miastach na prawach powiatu

Lp.	Miasto	Liczebność	%	Lp.	Miasto	Liczebność	%
1	Gdynia	28	2,0	34	Bydgoszcz	4	0,3
2	Gliwice	37	2,6	35	Bytom	23	1,6
3	Gorzów Wielkopolski	32	2,3	36	Chełm	25	1,8
4	Jaworzno	26	1,9	37	Chorzów	27	1,9
5	Jelenia Góra	15	1,1	38	Dąbrowa Górnicza	3	0,2
6	Konin	42	3,0	39	Gdańsk	9	0,6
7	Lublin	61	4,4	40	Jastrzębie-Zdrój	11	0,8
8	Łomża	7	0,5	41	Katowice	37	2,6
9	Opole	18	1,3	42	Kielce	23	1,6
10	Piotrków Trybunalski	20	1,4	43	Kraków	16	1,1
11	Płock	47	3,4	44	Legnica	26	1,9
12	Poznań	34	2,4	45	Łódź	5	0,4
13	Rzeszów	45	3,2	46	Ostrołęka	15	1,1
14	Słupsk	17	1,2	47	Piekary Śląskie	26	1,9
15	Tarnobrzeg	31	2,2	48	Przemyśl	10	0,7
16	Tarnów	44	3,1	49	Ruda Śląska	57	4,1
17	Elbląg	4	0,3	50	Rybnik	25	1,8
18	Koszalin	21	1,5	51	Siedlce	26	1,9
19	Częstochowa	46	3,3	52	Siemianowice Śląskie	18	1,3
20	Zielona Góra	7	0,5	53	Skierniewice	12	0,9
21	Kalisz	12	0,9	54	Sopot	10	0,7
22	Grudziądz	7	0,5	55	Suwałki	11	0,8

Lp.	Miasto	Liczebność	%	Lp.	Miasto	Liczebność	%
23	Nowy Sącz	16	1,1	56	Szczecin	35	2,5
24	Mysłowice	21	1,5	57	Świętochłowice	1	0,1
25	Leszno	18	1,3	58	Świnoujście	19	1,4
26	Biała Podlaska	3	0,2	59	Tychy	27	1,9
27	Krosno	32	2,3	60	Wałbrzych	22	1,6
28	Sosnowiec	46	3,3	61	Włocławek	18	1,3
29	Toruń	16	1,1	62	Wrocław	14	1,0
30	Radom	11	0,8	63	Zabrze	6	0,4
31	Olsztyn	21	1,5	64	Zamość	16	1,1
32	Białystok	13	0,9	65	Żory	24	1,7
33	Bielsko-Biała	3	0,2	Ogółem		1402	100,0

Biogramy autorów

Paweł Antkowiak – profesor w Zakładzie Badań Władzy Lokalnej i Samorządu na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Stypendysta Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Fundacji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza oraz programu UNIKAT „Unikatowy Absolwent”. Pełnomocnik Dziekana Wydziału ds. organizacji kształcenia. Ekspert i doradca w jednostkach samorządu terytorialnego. Współpracownik Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu. Jego zainteresowania naukowe dotyczą funkcjonowania samorządu terytorialnego, zawodowego i gospodarczego, a także polityki lokalnej.

Robert Kmiecik – doktor habilitowany w zakresie nauk o polityce, profesor nadzwyczajny Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Kieruje zespołem politologów skupionych wokół Zakładu Badań Władzy Lokalnej i Samorządu UAM. Jego zainteresowania naukowe koncentrują się na problematyce samorządu terytorialnego, gospodarczego i zawodowego oraz polityce regionalnej. Autor wielu prac poświęconych tematyce samorządowej.

Anna Kołomycew – adiunkt w Instytucie Nauk o Polityce Uniwersytetu Rzeszowskiego. Autorka i współautorka monografii naukowych dotyczących rządzenia publicznego na poziomie lokalnym, instrumentów partycypacji publicznej, polityk publicznych, a także przedsiębiorczości społecznej. Uczestniczyła w realizacji krajowych i międzynarodowych projektów badawczych finansowanych m.in. ze środków Narodowego Centrum Nauki, Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego i Funduszu Wyszehradzkiego.

Agnieszka Pawłowska – profesor, doktor habilitowana w zakresie nauk o polityce, pracownik Uniwersytetu Rzeszowskiego. Dyrektor Instytutu Nauk o Polityce UR. Jej badania i publikacje koncentrują się na samorządzie terytorialnym w ujęciu porównawczym, *governance*, demokracji lokalnej i partnerstwach w sektorze publicznym. Ostatnie publikacje dotyczą zaś problematyki samorządu terytorialnego i polityki publicznej w Stanach Zjednoczonych Ameryki. Stypendystka Fulbrighta i Fundacji Kościuszkowskiej.

Katarzyna Radzik-Maruszak – doktor habilitowany, adiunkt w Katedrze Administracji Publicznej w Instytucie Nauk o Polityce i Administracji Wydziału Politologii i Dziennikarstwa Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Jej zainteresowania badawcze oscylują wokół administracji publicznej w ujęciu porównawczym, lokalnego współzrządzenia, demokracji przedstawicielskiej i instytucji reprezentacji na poziomie lokalnym, jak również partycypacji i zaangażowania obywatelskiego. Autorka dwu monografii oraz kilkudziesięciu artykułów naukowych. Visiting scholar w Faculty of Management, Tampere University w Finlandii. Kierownik i główny wykonawca w projektach finansowanych przez Narodowe Centrum Nauki, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz Deutsche Forschungsgemeinschaft.

Indeks osób

A

Abelson J. 24, 29, 122
Alarcón P. 11, 27–29, 45, 132, 145
Amsler L.B. 25–26, 75
Andersen J. 33, 37
Andeweg R.B. 89
Andruszkiewicz A. 75
Angeles L. 25
Anioł W. 52
Anker J. 37
Antkowiak P. 49
Antlöv H. 24
Antoszewski A. 123
Arnesen S. 89
Arnstein S.R. 16, 31, 48

B

Bächtiger A. 26, 105–106
Barber B.R. 31, 52
Barker A. 34
Barnes M. 37
Bekkers V.J.J.M. 35, 47
Bessette J. 23
Bevir M. 20–21
Bherer L. 18, 20, 45, 132
Black L.W. 16, 105, 118, 127
Blom-Hansen J. 37
Bobbio L. 18–19, 24, 29, 104
Bohman J. 26, 107–108
Boon T.E. 33
Boswell C. 35
Bowler S. 21
Bradley R. 122
Breux S. 18
Brito Vieira M. 88, 90
Brol M. 75
Brown M.B. 89
Bryson J.M. 31
Bua A. 24
Buchanan W. 90

Buchstein H. 115

Bullock K. 19

Burns D. 16

C

Cano Bueso J. 45
Carreira V. 19
Chambers S. 25–26, 104, 108–109
Chappell Z. 25
Checkel J.T. 109
Chhotray V. 21–22
Cini L. 24
Coelho V.S.P. 10, 15
Cohen J. 23, 26, 35, 105, 108
Collins K. 16–17
Connor D.M. 16
Cooke B. 19
Cornwall A. 10, 15, 22, 107
Creighton J.L. 18–19
Curato N. 26, 118, 122
Czepczyński M. 24

D

Dahl R. 104
De Graaf L. 19
Denters B. 23
Donovan T. 21
Dovi S. 89–90
Dryzek J.S. 24–26, 29, 105, 121
Duyvendak J.W. 20

E

Elstub S. 25–27
Ertinger E. 16
Escobar O. 24, 26
Eulau H. 90, 102

F

Fagotto E. 19, 75
Felicetti A. 24
Ferguson L.C. 90

- Fernández-Martínez J.L. 102
Fischer F. 20–21, 23
Fishkin J.S. 21, 24–26
Floridia A. 16, 19–20, 27, 127
Fobé E. 7, 11, 33, 35–36, 40–41, 47, 133
Font J. 7, 11, 27–29, 31, 45–46, 83, 102
Forde C. 33
Fornabaio L. 20
Frederickson H.G. 136
Frewer L.J. 16–17
Friberg-Fernros H. 122
Fung A. 17, 19, 22–23, 25–26, 75, 104, 108–109, 131–132
- G
- Gastil J. 16, 23, 25–27, 105–107, 114, 118, 127, 131
Gaventa J. 22
Geissel B. 21–23
Gherghina S. 28
Glejt-Uziębło P. 16
Goodin R.E. 29, 104–105
Gould C.C. 31
Greve C. 36
Gronkiewicz A. 75
Grönlund K. 25
Grygień J. 23
Guo Ch. 90
Gutmann A. 23, 107–108, 123
- H
- Habermas J. 26, 121
Hajer M. 26
Halligan J. 34
Hartley J. 32
Hartz-Karp J. 18
Haveri A. 36
Heeager A. 37
Held D. 15
Hendriks C.M. 24–27
Herbut R. 136
Hirst P.Q. 35
Holland J. 21
Howlett M. 34
Hunold C. 23
- I
- Irvin R.A. 18–21
Ison R. 16–17
- J
- Jeziarska K. 121–122, 126
John P. 25, 34, 106, 118
Johnson C. 23
- K
- Kaczmarek T. 51
Kalisiak-Mędelska M. 73
Karpowitz 114
Keeley K. 33
Klok P.-J. 23
Kmieciak R. 49
Knosala E. 133–135
Kołomycew A. 15, 33, 104, 128
Kotarba B. 128, 134
Kothari U. 19
Krzewińska A. 28
- L
- Lafont C. 16, 105
Landemore H. 108
Landry J. 25
Lee C.W. 28
Lehmbruch G. 35
Leighninger M. 16–19, 104
Loughlin J. 35
- M
- Maciaszek P. 75
Manin B. 89
Mansbridge J. 19, 24–26, 90, 104–105, 127
Martin S. 33
McCallum A. 16
McNulty S.L. 21–23
Mendonça R.F. 89
Metze T. 24, 27
Michels A. 19
Min S.-J. 28
Montanaro L. 89
Moore A. 122–124
Musso J.A. 90
Mutz D.C. 23
Myers C.D. 128
- N
- Nabatchi T. 16–19, 25–26, 29, 75, 104
Navarro C. 28, 31
Neblo M.A. 25, 27
Nickson A. 22
Niemeyer S. 121

O

O'Doherty K. 122–124
 O'Flynn I. 104
 Osmani S. 19
 Owens S. 109

P

Painter M. 34
 Papadopoulos Y. 22–23, 26
 Parkinson J. 25–26
 Pasadas S. 102
 Pateman C. 19–20, 23–25, 27, 31
 Pawłowska A. 12, 22, 33, 51, 75, 85, 132
 Pestoff V. 37
 Peters Y. 34, 37, 89, 122
 Pettersson M. 37
 Phillips A. 19
 Pierre J. 34, 37
 Pietraszko–Furmanek I. 73
 Pietraś Z.J. 134–136, 159
 Pietrzyk–Reeves D. 24–25, 27
 Pitkin H.F. 89–90
 Pollock V.L. 19
 Poppe M. 18
 Poto M.P. 20
 Potz M. 24, 115
 Przeworski A. 89
 Przybylska A. 28
 Pudar G. 40–44

Q

Quick K.S. 31

R

Radzik–Maruszak K. 22, 31–32, 39,
 50–51
 Rajca L. 50
 Raphael 114
 Rehfeld A. 89–90
 Rhodes S.J. 27
 Rico Motos C. 11, 33–35, 45, 47–48,
 132, 145
 Rittel H.W.J. 34
 Roberts N. 16
 Rogers J. 26, 35
 Rosenberg S.W. 127
 Rowe G. 16–17
 Runciman D. 88, 90
 Ruszkowski J. 50
 Ryan A. 19, 26

S

Sabatier P. 35
 Salamon L.M. 20
 Saward M. 90
 Scales B. 27
 Schaffer J.K. 122
 Schiffbeck A. 7
 Schmitter P.C. 35, 45
 Scholten I. 35
 Schroeder T. 27
 Schulte B. 33
 Setälä M. 24, 26, 104, 106, 114–115
 Sharp J. 19
 Silverman R.M. 27
 Sintomer Y. 29
 Siu A. 28
 Smith P. 26, 32, 136
 Smoke P. 22
 Solomon S. 29, 122
 Sood G. 104
 Sørensen E. 32
 Sroka J. 52, 75
 Stansbury J. 18–21
 Stoker G. 21–22
 Stokes S.C. 89
 Street J. 34
 Suteu S. 28
 Sześciło D. 28
 Szklarczyk D. 83

T

Taylor M. 22
 Temmes M. 36
 Thomassen J.J.A. 89
 Thompson D. 23, 107–108, 123
 Topf R. 34
 Torfing J. 22, 32
 Torjesen D.O. 37
 Tritter J.Q. 16

U

Uittenbroek C.J. 19
 Urbinati N. 31, 34, 89, 108
 Uziębło P. 16

V

van Empel C. 18
 Verhoeven I. 20
 Vráblíková K. 16–17

W

Waarden F. van 35
Wahlke J.C. 90
Wälti S. 23
Wampler B. 21–23
Warren M.E. 26, 31, 34, 88–89
Wasilewski P. 80
Webber M.M. 34
Weiss C.H. 35
Wetterberg A. 24, 36
Wetzel A. 21
Weymouth R. 18

Wilcox D. 16
Williams G. 19
Williamson H. 104
Witt B. 118
Wright E.O. 25–26

Y

Ylikangas H. 36
Young I.M. 26, 122

Z

Ziótkowska A. 75
Zybała A. 52

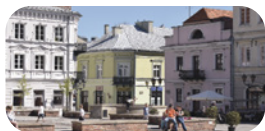
Spis tabel

Tabela 3.1. Rady i komisje w badanych miastach na prawach powiatu w Polsce	53
Tabela 4.1. Liczba rad i komisji (stan IV–X 2018)	80
Tabela 4.2. Wybór próby badawczej	81
Tabela 4.3. Wybór próby badawczej – usytuowanie miast w NUTSI i NUTS2	82
Tabela 5.1. Wybrane cechy demograficzne respondentów (członków rad i komisji) na tle charakterystyki mieszkańców miast poddanych badaniu (w %)	91
Tabela 5.2. Podmioty reprezentowane przez respondentów (w %)	93
Tabela 5.3. Sposób rekrutacji członków społecznych rad i komisji – rozkład odpowiedzi w podziale na społeczne rady i komisje (w %)	94
Tabela 5.4. Wkład wnoszony przez respondentów do społecznej rady/komisji (w %)	95
Tabela 5.5. Rodzaje aktywności podejmowane przez członków w społecznej radzie/komisji* (w %)	98
Tabela 5.6. Przedmiot spotkań społecznych rad i komisji* (w %)	99
Tabela 5.7. Korzyści wynikające z funkcjonowania społecznych rad i komisji (w %)	101
Tabela 6.1. Praktyka konsultowania przygotowywanych przez radę/komisję opinii z zainteresowanym środowiskiem (w %)	113
Tabela 6.2. Zestawienie kodów dotyczących relacji członków rad i komisji ze społecznością lokalną	113
Tabela 6.3. Zestawienie kodów dotyczących funkcji rad i komisji	114
Tabela 6.4. Częstotliwość spotykania się członków rad/komisji na posiedzeniach (w %)	117
Tabela 6.5. Przeciętny czas pracy rady/komisji nad jednym projektem/planem/sprawozdaniem w celu wyrażenia opinii (w %)	120
Tabela 6.6. Tryb przyjmowania opinii z podziałem na rady i komisje (w %)	124
Tabela 6.7. Możliwość wyrażenia odrębnego stanowiska przez członków rady (w %)	126

Tabela 6.8. Statystyka kodów dotyczących atmosfery wewnątrz badanych podmiotów	128
Tabela 6.9. Częstotliwość występowania kontrowersji, niezgody i burzliwych dyskusji dotyczących wydania opinii przez rady i komisje (w %)	130
Tabela 7.1. Najczęstszy przedmiot spotkań społecznych rad i komisji (w %)	148
Tabela 7.2. Branie pod uwagę przez organ decyzyjny opinii wydanych przez społeczną radę/komisję w ocenie respondentów (w %)	149

Spis rycin

Rycina 2.1. Członkostwo w ciałach konsultacyjnych w Belgii	41
Rycina 2.2. Struktura instytucjonalna polityki wobec młodzieży prowadzona we Wspólnocie Flamandzkiej.	43
Rycina 5.1. Częstotliwość pojawiania się funkcji reprezentacyjnej na tle wybranych kodów opisujących funkcje społecznych rad i komisji	87
Rycina 5.2. Liczba wskazań funkcji reprezentacyjnej w podziale na podmioty reprezentowane przez osoby biorące udział w wywiadach	87
Rycina 5.3. Częstotliwość pojawiania się kodów opisujących interesy realizowane przez społeczne rady i komisje	96
Rycina 6.1. Czas pracy rady/komisji nad jednym projektem/planem/ sprawozdaniem w celu wyrażenia o nim opinii	119
Rycina 7.1. Cechy decyzji zapadających w jednostkach samorządu terytorialnego.	135
Rycina 7.2. Częstotliwość pojawiania się wybranych kodów opisujących funkcje społecznych rad i komisji	138
Rycina 7.3. Częstotliwość pojawiania się wybranych kodów opisujących wpływ społecznych rad i komisji na decyzje organów samorządowych	150
Rycina 7.4. Częstotliwość pojawiania się wybranych kodów opisujących role i wpływ społecznych rad i komisji na funkcjonowanie miasta	152
Rycina 7.5. Częstotliwość pojawiania się kodów opisujących ocenę zakresu kompetencji społecznych rad i komisji	160



Należy pogratulować Autorom i Autorkom trafnego wyboru problematyki badań. Jest ona bowiem pionierska, nie tylko na gruncie nauki o polityce i administracji, lecz także nauk pokrewnych. Ważny punkt analiz stanowi również warstwa komparatystyczna, na którą składa się porównanie do kilku (znaczących) modeli stosowanych w europejskich wspólnotach samorządowych. Warto też wskazać na wysoki poziom przeprowadzonych badań, począwszy od warstwy metodologicznej, aż po solidne ich przeprowadzenie oraz zasadne wnioskowanie. [...] Prezentowana książka okaże się interesująca nie tylko dla środowiska naukowego, ale również dla praktyków działalności samorządowej. [...] Upowszechnianie oraz twórcze wykorzystywanie rozwiązań deliberacyjnych stanowi kolejny, naturalny krok konsolidacji demokracji samorządowej, która w oczywisty sposób nie może być tylko utożsamiana z biurokracją samorządową ani mechanizmami upolityczniania władz lokalnych.

prof. dr hab. Jacek Wojnicki (z recenzji)

Narrację w otrzymanej książce poprowadzono w sposób profesjonalny i przy zastosowaniu zróżnicowanych metod analizy oraz sposobów prezentacji wyводу. [...] W poszczególnych fragmentach, tam gdzie było to uzasadnione, nawiązano też do zorientowanego na analizę polityki publicznej aparatu pojęciowego nauk o administracji i polityce, z uwzględnieniem kluczowych kontekstów zarządzania publicznego. Dzięki temu połączeniu w tekście wyważono wątki w sposób umożliwiający pełniejszy ogląd złożonego problemu, jaki uosabiają badane instytucje. [...] W wielu odpowiednio dobranych fragmentach perspektywa formalno-instytucjonalna przeplata się zaś z aparatem pojęciowym i metodologicznym przystosowanym do badań polityki publicznej. Zastosowanie tego rozwiązania umożliwiło pełniejsze osiągnięcie założonego celu, co stawia prezentowaną pracę obok wciąż w krajowej literaturze przedmiotu nielicznych, a jednocześnie bardzo potrzebnych opracowań ujmujących ważne procesy administracyjne zarówno w kontekstach formalnoprawnych, jak i polityczno-publicznych, z uwzględnieniem współczesnych uwarunkowań kojarzonych z pojęciami *deliberacji* oraz *governance*.

prof. dr hab. Jacek Sroka (z recenzji)

ISBN 978-83-66470-19-4



9 788366 470194

www.scholar.com.pl