

Anna Kołomycew*

Rady społeczne jako instrument rozliczalności społecznej na poziomie lokalnym?***

Advisory councils as an instrument
of social accountability at the local level?

STUDIA I ANALIZY

Słowa kluczowe: rady społeczne, rozliczalność społeczna, partycypacja, współzrządzenie

Keywords: advisory councils, social accountability, public participation, local governance

Abstrakt: Celem artykułu było sprawdzenie, na ile funkcjonujące w Polsce rady społeczne pełniące przede wszystkim funkcje opiniotwórczo-doradcze władz lokalnych mogą być uważane za mechanizm rozliczalności społecznej decydentów. W tekście autorka odwołuje się do założeń teoretycznych rozliczalności społecznej, stanowiącej jedną z form rozliczalności władz publicznych. Ponadto w tekście została przedstawiona specyfika rad społecznych, podmiotów, które od wielu lat funkcjonują na całym świecie i uważane są za trwałe, sformalizowane i zinstytucjonalizowane mechanizmy uczestnictwa. W artykule przedstawiono wyniki badań empirycznych zrealizowanych w formie wywiadów półstrukturyzowanych wśród członków trzech typów rad, tj. rad młodzieży, rad seniorów oraz rad ds. osób niepełnosprawnych. Analizie poddano treść 46 wywiadów, które przeprowadzono w wybranych miastach na prawach powiatu.

* ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0003-2105-2953>, dr, Instytut Nauk o Polityce Kolegium Nauk Społecznych Uniwersytetu Rzeszowskiego. E-mail: akolomycew@ur.edu.pl

** Podziękowania: W tekście wykorzystano fragmenty wywiadów realizowanych w ramach projektu „Od dialogu do deliberacji. Podmioty niepubliczne jako (nie)obecny uczestnik lokalnego procesu decyzyjnego” finansowanego przez MNiSW (MEiN) w ramach programu „DIALOG” w latach 2018–2020. Wywiady zostały przeprowadzone nie tylko przez autorkę niniejszego tekstu, ale również przez innych członków zespołu badawczego: Agnieszkę Pawłowską, Roberta Kmieciaka, Katarzynę Radzik-Maruszak, Pawła Antkowiaka, Dominika Boratyna oraz Annę Białkowską (Siudę). Bardzo dziękuję za możliwość wykorzystania treści wywiadów.

Abstract: *The article aimed to examine to what extent the social (advisory) councils operating in Poland can be considered a social accountability mechanism. The author refers to the theoretical assumptions of social accountability, which constitutes one of the forms of accountability of public authorities. Additionally, the paper presents the peculiarities of social councils, which are well-known, highly institutionalized, and formalized collegial bodies operating worldwide for many years. The article presents the results of qualitative research (semi-structured interviews) among members of three types of social councils, i.e., youth councils, senior citizens' councils, and councils for people with disabilities. The analysis included 46 interviews with their members conducted in selected cities with county (districts) rights in Poland.*

Wprowadzenie

Możliwość rozliczenia władz publicznych przez obywateli stanowi jeden z podstawowych warunków demokracji. Niezbędne w tym celu są określone narzędzia, a także zaangażowanie obywateli w sprawy publiczne. Powszechnie znany mechanizm, który teoretycznie pozwala rozliczać władze publiczne z realizowanych działań, czyli wybory, okazuje się być coraz mniej atrakcyjny, o czym świadczy słabe zainteresowanie udziałem w wyborach¹. Zdaniem B. Manin'a, A. Przeworskiego, S.C. Stokes'a, wybory mają szereg wad jako narzędzie rozliczalności. Przede wszystkim odbywają się sporadycznie, a czas pomiędzy nimi jest na tyle długi, że część obietnic może ulec zapomnieniu lub dezaktualizacji. Poza tym obywatele nie zawsze mają wiedzę dotyczącą podejmowanych decyzji oraz kontekstu procesu decyzyjnego, a swoje decyzje mogą uzależniać od stopnia realizacji istotnych dla nich spraw. Słabością aktu wyborczego jest jego „życzeniowy” charakter oraz to, że w gruncie rzeczy często stanowi on „kredyt zaufania” przyznany władzom. Ludzie głosują na polityków licząc, że składane przez nich obietnice zostaną zrealizowane. Tymczasem nie zawsze rozliczenie w postaci kolejnych wyborów będzie możliwe. Chociażby w przypadku ograniczonej kadencyjności niektórych stanowisk².

¹ I. Kapsa, *Political Trust vs. Turnout in Modern Democracies*, «Polish Political Science Yearbook» 2020, No 49(3), s. 151–160; A. Solijonov, *Voter Turnout Trends around the World*, International IDEA, Stockholm 2016.

² B. Manin, A. Przeworski, S.C. Stokes, *Elections and Representation*, [w:] A. Przeworski, S.C. Stokes, B. Manin (red.), *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge Studies in the Theory of Democracy, Cambridge University Press, Cambridge 1999, s. 40–41. Por. E. Peruzzotti, C. Smulovitz, *Social Accountability. An Introduction*, [w:]

Niska frekwencja wyborcza, bierność obywateli, a także coraz powszechniejszy brak zaufania do władz publicznych wymuszają poszukiwanie nowych rozwiązań pozwalających na realizację demokratycznych ideałów, w tym udziału obywateli w sprawcach publicznych oraz możliwości rozliczania władz. Taką funkcję mogą pełnić mechanizmy partycypacji. Założeniem rozliczalności społecznej, jak wskazują E. Peruzzotti i C. Smulovitz, jest stworzenie warunków pozwalających obywatelom, ich grupom formalnym i nieformalnym, organizacjom sektora obywatelskiego czy niezależnym mediom oddziaływać za pośrednictwem zróżnicowanych instrumentów na polityków, a także w przypadku dostrzeżonych nadużyć oraz działań na szkodę społeczeństwa, uruchamiać przewidziane prawem rozwiązania. Tym samym rozliczalność społeczną należy traktować jako uzupełniającą, a często poprzedzającą lub inicjującą inne formy rozliczalności, tj. prawną i polityczną³.

Jednym z mechanizmów angażujących obywateli w sprawy publiczne są rady społeczne, których głównym zadaniem jest opiniowanie działań władz oraz doradzanie im w sprawcach dotyczących określonych obszarów życia publicznego. Rady społeczne funkcjonują w wielu państwach, na różnych poziomach decyzyjnych i są silnie zróżnicowane pod względem składu członkowskiego, sposobu powoływania członków, zakresu zadań, podstaw prawnych czy systemu pracy⁴. Choć rady nie mają charakteru przedstawicielskiego, a więc trudno traktować je jako reprezentację społeczności lokalnej, to posiadają cechy, które powodują, że mogą stanowić narzędzie społecznej rozliczalności. Rady są kolegialnymi podmiotami społecznymi, sformalizowanymi i zinstytucjonalizowanymi, zakorzenionymi w lokalnych systemach rządzenia. Podmioty te są dobrze znane, a przede wszystkim cechuje je stabilność i ciągłość działań, której często brakuje w przypadku innych narzędzi uczestnictwa, zwłaszcza pojawiających się w ostatnich dekadach i określanych mianem innowacji demokratycznych⁵.

E. Peruzzotti, C. Smulovitz (red.), *Enforcing the Rule of Law: Social Accountability in the New Latin American Democracies*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh 2006, s. 6.

³ E. Peruzzotti, C. Smulovitz, *Social Accountability...*, s. 10.

⁴ A. Pawłowska, A. Kołomycew, *Local advisory councils in deliberative decision-making. Findings from research in Polish cities*, «Journal of Contemporary European Studies» 2022, vol. 30(2), s. 347–348.

⁵ S. Elstub, O. Escobar, *Defining and typologising democratic innovations*, [w:] S. Elstub, O. Escobar (red.), *Handbook of Democratic Innovation and Governance*, Edward Elgar, Cheltenham, Northampton 2019, s. 11–31.

Celem prowadzonych badań było sprawdzenie, na ile specyfika funkcjonujących w Polsce rad społecznych pozwala traktować je jako narzędzia rozliczalności władz lokalnych. W tekście autorka odwołuje się do wyników badań dotyczących wybranych typów rad, tj. rad seniorów, rad młodzieży oraz rad ds. osób niepełnosprawnych. Artykuł prezentuje wyniki badań empirycznych zrealizowanych w formie wywiadów półstrukturyzowanych. Badania były prowadzone w ramach projektu „Od dialogu do deliberacji. Podmioty niepubliczne jako (nie)obecny uczestnik lokalnego procesu decyzyjnego”, finansowanego przez MEiN w latach 2018–2020 w ramach programu „Dialog” (0163/DLG/2018/10). Tekst został skonstruowany następująco. Pierwsza część prezentuje teoretyczne założenia dotyczące rozliczalności społecznej. W tej części, autorka odwołuje się przede wszystkim do opracowań zagranicznych z uwagi na to, że problematyka rozliczalności (zwłaszcza w odniesieniu do władz lokalnych) zaczyna być dopiero w przedmiotem zainteresowania badaczy w Polsce⁶. W kolejnej części autorka omawia specyfikę rad społecznych, w tym ich zalety i ograniczenia jako mechanizmu partycypacji i rozliczalności społecznej. Następnie przedstawiona została charakterystyka badanych podmiotów wraz z metodologią prowadzonych badań. Kolejno przedstawiono wyniki badań oraz podsumowanie.

Rozliczalność społeczna – specyfika, mechanizmy i ograniczenia

Rozliczalność sektora publicznego jest terminem niezwykle pojemnym i może dotyczyć odmiennych aspektów działalności władz, różnić się instrumentami, podmiotami rozliczającymi i rozliczanymi, a także konsekwencjami procesu rozliczalności. W ostatnich latach termin ten został spopularyzowany i stanowi nieodłączną część dyskursu dotyczącego rządzenia publicznego i zaangażowania obywateli w sprawy publiczne⁷. Sposoby rozumienia rozliczalności różnią się w zależności od dyscypliny

⁶ Problematyka rozliczalności w Polsce stanowi głównie przedmiot opracowań prawniczych. Pojawia się także w publikacjach z zakresu nauk o polityce i administracji. W ostatnich latach zagadnienie rozliczalności było podejmowane w Polsce w różnych wymiarach m.in. przez następujących badaczy: B. Czepil (2019), A. Młynarska-Sobaczewska (2020), A. Młynarska-Sobaczewska, J. Zaleśny (2021), A. Sroka (2014), Z. Machelski (2018), W. Szumowski (2019), K. Chojecka (2021).

⁷ E. Rock, *Measuring Accountability in Public Governance Regimes*, Cambridge University Press, Cambridge 2020, s. 1, 16.

i cechuje je raczej fragmentaryczność i wycinkowość niż kompatybilność⁸. Poszczególne formy i definicje rozliczalności są stosowane przez badaczy w zależności od reprezentowanej dyscypliny, a także dobierane adekwatnie do przedmiotu i celu prowadzonych badań. W związku z tym mogą się istotnie różnić.

W niniejszym tekście, autorka odwołuje się do rozliczalności społecznej, która *de facto* łączy elementy rozliczalności publicznej (stosowanej w odniesieniu do podmiotów administracji publicznej) oraz politycznej (stosowanej wobec organów władzy pochodzących z wyboru). Rozliczalność społeczna dotyczy także relacji pomiędzy wybieralnymi władzami oraz przedstawicielami sektora publicznego i społeczeństwa, społeczności lokalnych lub grup społecznych (grup interesu). Należy zaznaczyć, że wspomniane „relacje” wykraczają poza okazjonalny akt wyborczy i – będące jego konsekwencją – zależności pomiędzy wybranymi przedstawicielami i ich wyborcami⁹. W związku z tym, że rozliczalność jest różnie rozumiana, można ją postrzegać jako wartość oraz jako mechanizm (instrument) działania. Pierwszy wymiar dotyczy poczucia odpowiedzialności władz publicznych wobec społeczeństwa za realizowane działania. Podmioty sprawujące władzę powinny kierować się wrażliwością, sprawiedliwością, reagować na pojawiające się sygnały ze społeczeństwa, a także zapewniać transparentność procesów decyzyjnych¹⁰. Z kolei rozliczalność jako instrument (społeczno-polityczny) to zinstytucjonalizowane i z reguły sformalizowane narzędzie działania, które pozwala na rozliczenie określonych aktorów w konkretnych sytuacjach przez upoważniony do tego podmiot (grupę podmiotów). Jak wskazują M. Bovens, T. Schillemans oraz R.E. Goodin, tak rozumiana rozliczalność wymaga wystąpienia trzech elementów: a) informacji o zakresie i sposobach realizacji zadań przez podmiot rozliczany, b) dyskusji, podczas której społeczeństwo lub podmioty występujące w jego imieniu mają prawo zadawać pytania oraz żądać wyjaśnień od podmiotów rozliczanych; c) oceny realizowanych działań, która może być pozytywna

⁸ M. Bovens, T. Schillemans, R.E. Goodin, *Public Accountability*, [w:] M. Bovens, R.E. Goodin, T. Schillemans (red.), *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford University Press, Oxford 2014, s. 1–2; R. Mulgan, 'Accountability': *An Ever-Expanding Concept?* «Public Administration» 2000, vol. 78(3), s. 555–573; J.A. Fox, *Social Accountability: What Does the Evidence Really Say?*, «World Development» 2015, vol. 72, s. 346; Z. Machelski, *Rozliczalność jako element jakości procesu demokratycznego w systemie instytucjonalnym III Rzeczypospolitej*, «Przegląd Sejmowy» 2018, nr 1 (144), s. 61–78.

⁹ M. Bovens, T. Schillemans, R.E. Goodin, *Public Accountability...*, s. 5.

¹⁰ Tamże, s. 8.

i aprobować dotychczasowy kierunek działań władz, ale może być też negatywna i wiązać się z sankcjami¹¹.

W przypadku rozliczalności społecznej kluczowe znaczenie odgrywają aktywni obywatele (lub/i ich organizacje) występujący bezpośrednio lub pośrednio w roli podmiotu rozliczającego. W rozumieniu rozliczalności społecznej proponowanym przez Bank Światowy, podmiotami upoważnionymi do rozliczania władz oraz pracowników sektora publicznego są różnego rodzaju organizacje obywatelskie, wspólnoty lokalne, grupy społeczne, a także niezależne media. Rozliczenie w wymiarze społecznym realizowane jest za pomocą szeregu mechanizmów pozwalającym na udział obywateli w życiu publicznym, w tym niezwykle popularne w ostatnich latach budżety obywatelskie, narzędzia monitoringu systemu dostarczania usług publicznych, a także różnego typu komisje i rady społeczne (*citizen advisory boards*)¹². B. Wampler wskazuje, że instrumenty partycypacji doskonale wpisują się w teoretyczne założenia rozliczalności, gdyż łączą jej kluczowe wymiary, tj. wertykalny (społeczna kontrola władz), horyzontalny (oddziaływanie na poszczególne sfery życia publicznego i polityki publiczne) i społeczny (presja społeczna pozwalająca aktywować prawne i polityczne mechanizmy rozliczalności)¹³.

Zdaniem C. Malena i in. rozliczalność społeczna ma charakter kompensacyjny w stosunku do pozostałych rodzajów rozliczalności. Celem tej formy rozliczalności jest przede wszystkim dążenie do poprawy jakości rządzenia, większej efektywności świadczenia usług publicznych oraz upodmiotowienia społeczeństwa, bądź niektórych grup społecznych, z reguły pomijanych w procesach decydowania¹⁴. Tym samym rozliczalność społeczna obejmuje działania koncentrujące się przede wszystkim

¹¹ Tamże, s. 9; M. Bovens, *Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework*, «European Law Journal» 2007, vol. 13(4), s. 447–468.

¹² C. Malena, R. Forster, J. Singh, *Social accountability: an introduction to the concept and emerging practices. Social development papers. Participation and civic engagement*, Working Paper no. 76, World Bank, Washington 2004, s. 4.

¹³ B. Wampler, *Participatory budgeting in Brazil: contestation, cooperation, and accountability*, The Pennsylvania State University Press, Pennsylvania 2007, s. 17–20.

¹⁴ C. Malena i in., *Social accountability...*, s. 5–6; por. M.E. Warren, *Accountability and Democracy*, [w:] M. Bovens, R.E. Goodin, T. Schillemans (red.), *The Oxford Handbook of Public Accountability*, The Oxford University Press, Oxford 2014, s. 41; E. Peruzzotti, *Broadening the Notion of Democratic Accountability: Participatory Innovation in Latin America*, «Polity» 2012, No 44(4), s. 631. Por. D.W. Brinkerhoff, A. Wetterberg, *Cross-Sectoral Social Accountability in Practice: Analytical Framework and Background*, [w:] D.W. Brinkerhoff, A. Wetterberg, J.C. Hertz (red.), *Governance and Service Delivery. Practical Applications of Social Accountability Across Sectors*, RTI Press International, Research Triangle

na analizowaniu i rozpowszechnianiu informacji, mobilizacji opinii publicznej oraz poparcia dla określonych kwestii, rzecznictwie i wsparciu grup społecznych, a także dyskusjach i negocjacjach. Zdaniem autorów, efektywność i ciągłość rozliczalności społecznej wymaga istnienia zinstytucjonalizowanych narzędzi, które są powszechnie akceptowane, stosowane, a także są powiązane z pozostałymi mechanizmami rządzenia i systemem władzy¹⁵.

Jako istotny element rozliczalności społecznej C. Malena i in. wskazują instytucjonalizację mechanizmów pozwalających na rozliczenie władz publicznych. Wprawdzie autorzy nie kwestionują skuteczności jednorazowych inicjatyw, które również w pewnym sensie mogą służyć rozliczaniu władz, jednak wskazują, że instrumenty zinstytucjonalizowane są skuteczniejsze. Instytucjonalizacja rozumiana jest przez autorów jako zakorzenienie, osadzenie i utrwalenie określonych mechanizmów działania w danym społeczeństwie i systemie prawno-politycznym. Mechanizmy, które zostały uregulowane i funkcjonują od pewnego czasu w społeczeństwie są po prostu lepiej znane i bliższe ludziom, nie budzą obaw, co może zdarzyć się w przypadku nowych instrumentów. Kluczową zaletą innowacji demokratycznych opartych na uczestnictwie obywateli jest tworzenie przestrzeni dla dialogu na temat spraw publicznych¹⁶.

Z kolei J.A. Fox podkreśla uzupełniający charakter rozliczalności społecznej wobec innych form rozliczalności, wskazując na możliwość wyrażania przez obywateli własnego stanowiska i domagania się wyjaśnień w okresie pomiędzy wyborami, a więc wtedy, gdy nie mogą korzystać z typowego narzędzia rozliczania władz jakim jest głosowanie¹⁷.

Instrumenty partycypacji jako narzędzia rozliczalności społecznej mają zarówno zalety jak i wady. Z jednej strony są elastyczne i umożliwiają rozliczanie władz w dowolnym czasie, co różni je od mechanizmów wyborczych. Ich zróżnicowanie z kolei pozwala na dostosowanie narzędzia do określonej polityki publicznej, bądź sfery działania władz,

Park NC, 2016, s. 10–11; S.C. O'Meally, *Mapping Context for Social Accountability. A Resource Paper*, Social Development Department, World Bank, Washington 2013, s. 7–22.

¹⁵ C. Malena i in., *Social accountability...*, s. 3–6; J.A. Fox, *Social Accountability...*, s. 346.

¹⁶ C. Malena i in., *Social Accountability...*, s. 4, 14; szerzej: A. Weale, *Accountability and democratic innovations*, [w:] S. Elstub, O. Escobar (red.), *Handbook of Democratic Innovation and Governance*, Edward Elgar Publishing: Cheltenham, Northampton 2019.

¹⁷ J.A. Fox, *Social Accountability...*, s. 346; C. Malena i in., *Social accountability...*, s. 4; A. Weale, *Accountability...*, s. 137–138; D. Pereira, A. Roder Figueira, *Effects of citizen participation in the social accountability of budget amendments*, «The Journal of Legislative Studies» 2021, No 27(1), s. 35.

która stanowić ma przedmiot rozliczalności. Tym samym instrumenty obywatelskiego uczestnictwa mogą być dobierane adekwatnie do potrzeb i interesów obywateli, bądź ich grup¹⁸. Z drugiej strony, istotą mechanizmów partycypacji jest włączenie obywateli w procesy decyzyjne, co wiąże się z przekazaniem im części władzy¹⁹. W konsekwencji – zgodnie z koncepcją współrządzenia – obywatele mogą uczestniczyć w procesach decydowania, a także realizacji zadań publicznych. Podwójna rola obywateli – jako współrządzących oraz rozliczających może rozmywać proces rozliczalności²⁰.

Część badaczy jako ograniczenie rozliczalności społecznej wskazuje brak bezpośredniej możliwości nakładania sankcji na podmiot rozliczany, czy tzw. sankcji o charakterze materialnym²¹. E. Peruzzotti i C. Smulovitz wskazują jednak, że w przypadku tego rodzaju rozliczalności, kluczowe jest nagłaśnianie spraw, wskazywanie błędów i działań nieakceptowanych przez społeczeństwo. Pomimo ograniczeń, rozliczalność społeczna może, zdaniem autorów, wywierać skutki polityczne i determinować przyszłość władz publicznych. Jednocześnie mechanizmy rozliczalności społecznej poprzedzają stosowanie narzędzi prawnych i politycznych, a więc tych, które są pozwalają bezpośrednio nakładać sankcje na podmioty rozliczane. W tym znaczeniu instrumenty angażujące społeczeństwo służą do sygnalizowania nieprawidłowości oraz inicjują dalsze działania. Narzędzia rozliczalności społecznej mogą być istotne do identyfikacji problemów i poddawania ich publicznej dyskusji, uzupełniania pozostałych form rozliczalności (zwłaszcza wyborczej), a także artykułowania potrzeb grup i środowisk marginalizowanych²². Zdaniem J.A. Fox'a, istotą rozliczalności społecznej jest to, aby głos obywateli był słyszany, a potrzeby były artykułowane bezpośrednio przez samych zainteresowanych. I taką funkcję powinny pełnić mechanizmy partycypacji, które pozwalają obywatelom artykułować potrzeby i sygnalizować oczekiwania, niezależnie czy mają oddolny charakter czy są tworzone odgórnie²³.

¹⁸ E. Peruzzotti, C. Smulovitz, *Social Accountability...*, s. 11.

¹⁹ Por. S.R. Arnstein, *A Ladder of Citizen Participation*, «Journal of the American Planning Association» 1969, No 35(4), s. 217.

²⁰ B. Damgaard, J.E. Lewis, *Accountability and Citizen Participation*, [w:] M. Bovens, R.E. Goodin, T. Schillemans (red.), *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford University Press, Oxford 2014, s. 262.

²¹ D. Pereira, A. Roder Figueira, *Effects of citizen...*, s. 35.

²² E. Peruzzotti, C. Smulovitz, *Social Accountability...*, s. 16–19; C. Malena i in., *Social Accountability...*, s. 4; D. Pereira, A. Roder Figueira, *Effects of citizen...*, s. 35–36.

²³ J.A. Fox, *Social accountability...*, s. 346, 348.

Rady społeczne jako narzędzie partycypacji

Rady społeczne są dobrze znanymi, od lat funkcjonującymi zarówno w Polsce, jak i na świecie podmiotami powoływanymi do opiniowania działań władz lokalnych. Pierwsze rady opiniodawczo-doradcze funkcjonowały od lat 50. XX wieku w Stanach Zjednoczonych. Z czasem zaczęły być powoływane także w innych państwach i współcześnie funkcjonują niemal we wszystkich częściach świata²⁴. Podmioty te różnią się pod względem składu (liczba członków, sposób powołania), profilem i zakresem działań, poziomem decyzyjnym, na jakim są powoływane (centralny, lokalny), stopniem formalizacji i sposobem ich umocowania w systemie państwa (obligatoryjne, fakultatywne, uregulowane w ustawach lub nie)²⁵. Zróznicowanie rad wydaje się być jedną z przyczyn stosunkowo niewielkiego zainteresowania badaczy tymi podmiotami, które (choć powszechne) są trudne do zbadania²⁶. W ostatnich latach można zauważyć nieco większe zainteresowanie radami, które w porównaniu z popularnymi eksperymentami partycypacyjnymi, z reguły jednorazowymi, okazjonalnie stosowanymi, często kosztownymi i wymagającymi pod względem organizacyjnym, wydają się być stabilną i ciągłą formą włączania społeczeństwa w procesach decydowania²⁷.

Zdaniem S. Arnstein, rady jako forma udziału społeczeństwa w procesach rządzenia, które w przekonaniu autorki wiązało się z podziałem władzy, nie miały jednak istotnego znaczenia, a raczej pełniły funkcje fasadowe²⁸. Warto jednak wskazać, że powszechnienia znana typologia

²⁴ Szerzej: A. Pawłowska, R. Kmiecik, A. Kołomycew, K. Radzik-Maruszak, P. Antkowiak, *Spoleczne rady i komisje jako (nie)obecny uczestnik lokalnego procesu decyzyjnego*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2020, s. 31–47; A. Pawłowska, *Beyond Advising: The Representative Role of Advisory Councils (The Case of Polish Cities)*, «Polish Political Science Review. Polski Przegląd Politologiczny» 2021, No 9 (2), s. 60–83; J. Font, S. Pasadas, J.L. Fernández-Martínez, *Participatory Motivations in Advisory Councils: Exploring Different Reasons to Participate*, «Representation» 2019, No 57(2), s. 225–243; M.K. Rebori, *Citizen advisory boards and their influence on local decision-makers*, «Community Development» 2011, No 42(1), s. 84–96.

²⁵ A. Pawłowska, A. Kołomycew, *Local advisory...*

²⁶ A. Pawłowska, *Beyond Advising...*, s. 62; J. Font i in., *Participatory Motivations...*, s. 225.

²⁷ Por. K. Arunkumar, D.D. Bowman, S.E. Coen, M.A. El-Bagdady, R.C. Ergler, J.A. Gililand, A. Mahmood, *Conceptualizing Youth Participation in Children's Health Research: Insights from a Youth-Driven Process for Developing a Youth Advisory Council*, «Children» 2019, No 6(1): 3, s. 6.

²⁸ S.R. Arnstein, *A Ladder...* Por. M.K. Rebori, *Citizen advisory...*, s. 88. Zarzut „fasadowości” pojawia się również w odniesieniu do niektórych rad społecznych funkcjonujących

S. Arnstein, która uwzględniała rady społeczne i lokowała je w dolnych partiach „drabiny partycypacji”, powstała pod koniec lat 60. XX wieku i niekoniecznie wciąż jest aktualna. Współcześnie zmianie uległo zarówno rozumienie samej partycypacji, jak i znacznie powiększył się katalog instrumentów angażowania obywateli w sprawy publiczne. Ich zadaniem jest przede wszystkim zwiększanie transparentności sfery publicznej, umożliwianie społeczeństwu uczestnictwa w procesach decyzyjnych i traktowania ludzi jako aktywnych uczestników życia publicznego, mających prawo do informacji i wyjaśnień²⁹.

Sposób powoływania członków rad (delegowanie przez środowiska i powołanie do rady przez władze lokalne) oraz ich główna funkcja, czyli doradzanie władzom publicznym mogą osłabiać potencjał rad jako narzędzi rozliczalności społecznej. Choć przedstawicielski charakter rad jest kwestionowany, to – jak podkreśla A. Pawłowska – podmioty te w pewnym zakresie reprezentują określone grupy, środowiska, społeczności

cych w Polsce zob. S. Mandes, *The Local Governance of Social Cohesion: Polish Country Analysis. Raport w ramach projektu “Local Worlds of Social Cohesion. The Local Dimension of Integrated Social and Employment Policies”*, s. 25; http://www.localise-research.eu/wp-content/uploads/2013/05/D4.1_Country-Specific-Reports.pdf (20.08.2022); M. Frączek, *Praktyka realizacji polityki rynku pracy w Polsce a współzarządzanie publiczne*, «Zarządzanie Publiczne» 2015, 2(32), s. 31–32. Opinie dotyczące niewielkiego znaczenia rad społecznych pojawiły się także podczas badań realizowanych w ramach projektu „Dialog” zob. A. Pawłowska i in., *Spoleczne rady...*, s. 152, 157–158. Należy jednak pamiętać o głównej roli rad społecznych jaka została przypisana tym podmiotom przez ustawodawcę. Zgodnie z obowiązującymi przepisami, rady mają opiniować decyzje władz oraz doradzać władzom. Negatywna ocena rad społecznych wynika z rozbieżności pomiędzy oczekiwaniami stawianymi tym podmiotom, a regulacjami prawnymi, które w istocie mogą ograniczać partycypacyjny potencjał tych podmiotów. Rady społeczne funkcjonujące w Polsce nie są kolegialnymi organami, których zadaniem jest projektowanie i realizowanie lokalnych polityk. Podmioty te mogą oddziaływać na decyzje władz poprzez przyjmowanie stanowisk (opinii), a także inspirowanie władz do działania w określonych sprawach, ewentualnie inicjowanie działań istotnych z punktu widzenia członków rady (grona ekspertów) oraz społeczności, z którą są związani (i którą częściowo reprezentują).

²⁹ K. Arunkumar, D.D. Bowman, S.E. Coen, M.A. El-Bagdady, C.R. Ergler, J.A. Gililand, A. Mahmood, S. Paul, *Time for a rope ladder? Re-thinking participation through a youth-driven process for developing a Youth Advisory Council*, [w:] M. Lauria, C. Schively Slotterback (red.), *Learning from Arnstein’s Ladder. From Citizen Participation to Public Engagement*, Routledge, New York 2020; A. Cornwall, J. Gaventa, *Bridging the gap: citizenship, participation and accountability*, «Participatory Learning and Action» 2001, No 40, (Deliberative Democracy and Citizen Empowerment), s. 33–35.

lokalne oraz ich interesy³⁰. Specyfika rad nie do końca pozwala je traktować jako podmioty inkluzywne, dostępne dla wszystkich³¹. Zarówno rady społeczne funkcjonujące w Polsce, jak i w innych państwach, są w pewnym sensie „elitarnymi klubami” składającymi się z ekspertów, a przynajmniej osób z doświadczeniem w danym obszarze, cieszących się zaufaniem określonej grupy, środowiska czy społeczności³².

Pomimo wspomnianych ograniczeń dotyczących składu rad oraz faktu, że ich opinie nie są wiążące dla władz, podmioty te uważane są za skuteczne narzędzie partycypacji. Należy jednak pamiętać, że rady są przede wszystkim podmiotami opiniodawczo-doradczymi i w tym wymiarze można oceniać ich potencjał jako narzędzi partycypacji³³. F.M. Lynn i J.D. Kanez podkreślają, że podmioty te nie służą dystrybucji władzy do obywateli, a więc nie dają im bezpośredniej możliwości sprawowania władzy. Pozwalają jednak „racjonalizować” decyzje władz poprzez włączenie społeczeństwa w procesy współrządzenia. Skuteczność i sprawczość rad społecznych wynika z możliwości wskazywania błędów, braków lub niekompetencji pochodzących z wyboru decydentów oraz pracowników administracji publicznej i pod tym względem rady mogą być również traktowane jako narzędzie rozliczalności³⁴. Ponadto rady mają służyć inicjowaniu działań, dostarczaniu władzom informacji niezbędnych do podjęcia decyzji, pełnić rolę łącznika pomiędzy władzami a społecznościami lokalnymi, a także edukować obywateli, wpływać na decyzje władz oraz je legitymizować³⁵.

³⁰ A. Pawłowska, *Beyond Advising...*, s. 61; por. A. Pawłowska i in., *Spoleczne rady...*, s. 90–92.

³¹ L.E. Schaller, *Is the Citizen Advisory Committee a Threat to Representative Government?*, «Public Administration Review» 1964, No 24 (3), s. 175–179.

³² J. Font i in., *Participatory Motivations...*, s. 237.

³³ M.K. Rebori, *Citizen advisory boards and their influence on local decision-makers*, «Community Development» 2011, No 42 (1), s. 86. Por. A. Pawłowska, K. Radzik-Maruszak, *Social Councils – Responsible Actors in Collaborative Local Governance or Silent Information-Providers? Empirical Evidence from Selected Cities*, «Studia Regionalne i Lokalne» 2021, No 1(83), s. 29.

³⁴ F.M. Lynn, J.D. Kartez, *The redemption of citizen advisory committees: A perspective from critical theory*, [w:] O. Renn, T. Webler, P. Wimann (red.), *Fairness and competence in citizen participation: Evaluating models for environmental discourse*, Kluwer Publishing, Boston 1995, s. 90–91.

³⁵ Tamże, s. 89. Zob. A. Pawłowska, K. Radzik-Maruszak, *Social Councils...*, s. 23–25.

Charakterystyka badanych rad społecznych oraz metodologia badań

W niniejszym tekście autorka odwołuje się do fragmentu wyników badań empirycznych (jakościowych) zrealizowanych wśród członków rad seniorów, rad młodzieżowych oraz rad ds. osób niepełnosprawnych. Zadaniem tych rad jest doradzanie władzom w zakresie spraw dotyczących grup wiekowych (seniorzy, młodzież), bądź grup o określonych problemach (osoby z niepełnosprawnościami). Ponadto te trzy typy rad są najbardziej „przedstawicielskie” spośród wszystkich podmiotów badanych w ramach projektu „Dialog”³⁶.

Badane rady mają umocowanie prawne rangi ustawowej. Rady młodzieżowe oraz rady seniorów zostały stosunkowo niedawno uregulowane w przepisach ustawy o samorządzie gminnym³⁷. Rady te nie są obligatoryjne, a mimo to są najpopularniejszymi i najlepiej rozpoznanymi rodzajami rad w Polsce³⁸. Funkcjonowały pomimo braku regulacji usta-

³⁶ W ramach projektu „Dialog” przeprowadzono ogólnopolskie badania ilościowe i jakościowe obejmujące 8 typów rad i komisji. Szerzej na temat wyników badań patrz: A. Pawłowska i in., *Społeczne rady...* oraz na stronie projektu: <http://dialog.ur.edu.pl/>. W części ilościowej badań zaobserwowano, że członkowie tych trzech typów rad na pytanie o to, co wnoszą do rady, wskazywali, że „reprezentują interes grupy społecznej (wiekowej, zawodowej)”. W przypadku rad seniorów jako cel swojego członkostwa w radzie reprezentowanie interesów grupy społecznej (seniorów) wskazało 62,4% respondentów, w przypadku rad młodzieżowych – 60,7% i w przypadku rad ds. osób niepełnosprawnych – 50,5%. Szerzej: „Od dialogu do deliberacji. Podmioty niepubliczne jako (nie)obecny uczestnik lokalnego procesu decyzyjnego”. Raport z badania ankietowego, Pracownia Analiz Społecznych IPSYLON, Rzeszów 2018. Patrz także: A. Pawłowska i in., *Społeczne rady...*, s. 95–96.

³⁷ Rady seniorów zostały wprowadzone do ustawy o samorządzie gminnym w 2013 roku. Art. 5c został wprowadzony ustawą z dnia 11 października 2013 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 1318). Z kolei rady młodzieżowe zyskały umocowanie ustawowe w 2001 roku, gdy na mocy ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2001 r., Nr 45, poz. 497), wprowadzono art. 5b do ustawy o samorządzie gminnym. Podmioty te mogą funkcjonować także na szczeblu powiatu i województwa. Istotne zmiany dotyczące rad młodzieżowych wprowadzono w 2021 roku wraz z kolejną nowelizacją ustaw samorządowych oraz ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2021 r., poz. 1038).

³⁸ M. Brol, *Młodzieżowa rada gminy jako przykład uczestnictwa młodzieży w życiu społeczno-politycznym*, «Studia Politicae Universitatis Silesiensis» 2013, Nr 10, s. 30–52; D. Boratyn, *Rola rad młodzieżowych w lokalnym życiu publicznym (wyniki badań empirycznych)*, «Polityka i Społeczeństwo» 2020, Nr 3(18), s. 48–62; A. Frączkiewicz-Wronka, I. Kowalska-Bobko,

wowych już w latach 90. Należy również wskazać, że są to najliczniejsze rady społeczne, w których zasiada od kilkunastu do kilkudziesięciu członków³⁹. Z kolei rady ds. osób niepełnosprawnych funkcjonują na szczeblu powiatu (i województwa) od 2003 roku na mocy ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁴⁰. Podmioty te mają charakter obligatoryjny i ustawowo uregulowaną liczbę członków (5 osób), którymi są przedstawiciele organizacji pozarządowych działających na rzecz osób niepełnosprawnych, a także przedstawiciele samorządów (gmin i powiatów)⁴¹. Wszystkie trzy typy rad poza funkcją opiniodawczo-doradczą mają przypisaną przez ustawodawcę także funkcję inicjatywną.

W tekście prezentowane są wyłącznie wyniki badań jakościowych, które były realizowane w formie wywiadów półstrukturyzowanych (na podstawie scenariusza wywiadu) w 16 miastach na prawach powiatu wytypowanych do badań jakościowych w ramach projektu „Dialog”. Miasta, w których realizowane były badania jakościowe, stanowiły 1/4 ogółu miast na prawach powiatu (z wyłączeniem Warszawy). Przy doborze miast zastosowano kryteria, takie jak wielkość jednostki oraz położenie⁴². Badania realizowane były od października 2018 do lutego 2019 roku. Niniejszy tekst prezentuje wyniki analizy 46 wywiadów⁴³ (tabela 1).

Zgromadzony materiał badawczy został poddany transkrypcji, a następnie kodowaniu z wykorzystaniem oprogramowania QDA Miner wersja 5.0.32. W procesie kodowania wykorzystano podejście *concept driven coding* (kodowanie *a priori*), które w następnym uzupełniono o podejście *data driven coding*, czyli oparte na danych⁴⁴. Łącznie wywiady zakodowano z wykorzystaniem 67 kodów pogrupowanych w 16 kategorii.

A. Sagan, M. Wronka-Pośpiech, *The growing role of seniors councils in health policy-making for older people in Poland*, «Health Reform Monitor» 2019, No 123 (10), s. 906–911.

³⁹ A. Pawłowska i in., *Spoleczne rady...*, s. 80.

⁴⁰ Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 573, 1981.

⁴¹ Tamże, art. 44c, pkt. 2.

⁴² A. Pawłowska i in., *Spoleczne rady...*, s. 80–84.

⁴³ Wywiady zostały zanonimizowane i opisane kodami, w których liczba rzymska oznacza miasto, duża litera wskazuje na rodzaj rady (S – rada seniorów, M – rada młodzieżowa, N – rada ds. os. niepełnosprawnych), zaś ostatnia litera wskazuje na funkcje w radzie (c – członek, p – przewodniczący).

⁴⁴ Tamże, s. 83.

Tabela 1. Charakterystyka badanych rad społecznych

Rodzaj rady	Liczba wywiadów	% wywiadów	Miasta na prawach powiatu, w których przeprowadzono wywiady
Rada seniorów	15	32,60	Poznań, Rzeszów, Lublin, Opole, Płock, Gorzów Wielkopolski, Słupsk, Łomża, Jaworzno, Konin, Jelenia Góra, Tarnobrzeg, Tarnów
Rada młodzieżowa	15	32,60	Poznań, Lublin, Gdynia, Rzeszów, Opole, Płock, Tarnów, Gorzów Wielkopolski, Łomża, Piotrków Trybunalski, Jaworzno, Konin, Tarnobrzeg
Rada ds. osób niepełnosprawnych	16	34,80	Poznań, Lublin, Gdynia, Rzeszów, Opole, Płock, Gliwice, Gorzów Wielkopolski, Słupsk, Piotrków Trybunalski, Konin, Jelenia Góra, Tarnów, Tarnobrzeg

Źródło: opracowanie własne.

Wyniki badań empirycznych i dyskusja

Odwołując się do teoretycznych założeń rozliczalności społecznej, kluczowe są trzy elementy dające podstawę do rozliczenia władz publicznych, tj. dostęp do informacji na temat działań władz publicznych, przestrzeń dla dialogu i możliwość żądania wyjaśnień przez obywateli, a także możliwość oddziaływania na władze („sankcje”, oddziaływanie pośrednie). Dążąc do sprawdzenia, na ile rady społeczne mogą pełnić funkcje narzędzi rozliczalności społecznej, niezbędne jest zidentyfikowanie tych elementów w działalności wybranych do badania rad społecznych.

Pierwszy warunek, czyli zapewnienie dostępu do informacji o sprawach publicznych, wydaje się być oczywisty nie tylko w kontekście rozliczalności, ale także jako podstawa wszelkich form uczestnictwa obywateli w życiu publicznym, transparentności działania władz publicznych, a przede wszystkim wynikać z przepisów obowiązującego prawa⁴⁵. O ile formalnie dostęp do informacji może nie budzić wątpliwości, o tyle problemem może być jakość informacji publicznej oraz sposoby upowszech-

⁴⁵ Art. 61, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483; art. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 902.

niania informacji o sprawach publicznych⁴⁶. Warto jednak zaznaczyć, że w przypadku rad społecznych, oczekuje się również, że to one będą stanowiły źródło informacji dla władz publicznych, co z kolei ma poprawić skuteczność podejmowanych przez władze decyzji, oraz że będą upowszechniały informacje wśród społeczności lokalnych, grup społecznych czy środowisk, z którymi związani są członkowie tych pomiotów.

W przekonaniu członków badanych rad społecznych dostępność do informacji o działaniach władz oraz możliwość uzyskania wyjaśnień wydaje się nie stanowić problemu. Z przeprowadzonych badań wynika, że członkowie rad są informowani o sprawach, które mają stanowić przedmiot ich posiedzeń. Informacje dotyczące projektów uchwał, programów czy innych dokumentów są przesyłane członkom rad przez pracowników administracji, najczęściej drogą mailową z wyprzedzeniem.

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

To jest kwestia, założmy tam dwóch tygodni. Natomiast na pewno nigdy nie jest to z marszu, na zasadzie jeden dzień, dwa dni i proszę nam to przedstawić. Zresztą nigdy miasto tak nas nie traktuje, po prostu. Dostajemy dokumenty zdecydowanie wcześniej, mamy tą szansę na to, by pytać w przypadku niejasności i myślę, że to jest dobra droga (VII/S/c).

Zdarzają się sytuacje, choć sporadycznie, że przyjęcie opinii przez radę wymaga pogłębionej dyskusji, a nawet konsultacji ze specjalistami czy wyjaśnień ze strony władz. Wówczas, jak wskazywali członkowie rad, podczas spotkań istnieje możliwość dopytania o szczegóły lub zwrócenia się z prośbą o wyjaśnienie ewentualnych nieścisłości.

W praktyce to bardzo często wygląda tak, że opiniuje rada projekty czasami mailowo, czyli jakby z urzędu wychodzi jakiś projekt i porozumiewamy się w takim trybie zaocznym, nie spotykamy się za każdym razem, [00:05] ale jednym wyjątkowym tematem, którym zajęła się ta nasza Rada ds. Osób Niepełnosprawnych, jest temat opiniowania projektów budowlano-drogowych pod kątem dostępności dla osób niepełnosprawnych. To jest specyficzna sytuacja dla naszego miasta (...) Zwołujemy się drogą mailową, wyznaczamy sobie termin, na spotkania zapraszamy też bardzo często albo przedstawiciela miejskiej jednostki i Zarządu Dróg Miejskich, Zarządu Transportu, ale przede wszystkim projektanta, który odpowiada za projekt i przeprowadza odpowiednie zaplano-

⁴⁶ Por. K. Kwiatkowski, *Dostęp do informacji publicznej w świetle kontroli Najwyższej Izby Kontroli*, [w:] M. Maciejewski (red.), *Prawo do informacji publicznej. Efektywność regulacji i perspektywy jej rozwoju*, PAN, Warszawa 2014, s. 13–20.

wanie danego remontu czy inwestycji, także w zależności czego wymaga dana opinia to tak ona jest też procedowana (I/N/u)

Niewielka część respondentów trzech typów badanych rad deklarowała, że rady pełnią funkcję informacyjną (13% wywiadów)⁴⁷. Funkcja ta, w porównaniu z kluczowymi funkcjami rad, tj. opiniowaniem, doradzaniem, inicjowaniem (które wynikają z przepisów ustaw), czy wpływem na funkcjonowanie miasta ma niewielkie znaczenie w opinii badanych (tabela 2). Ponadto, członkowie rad funkcję informacyjną raczej utożsamiają z komunikacją członków, a nie przekazywaniem informacji władzom, co obrazuje wypowiedź jednego z członków rady młodzieżowej.

(...) prezydium rady prezentowało w formie prezentacji multimedialnej nasze dokonania jako rady, to co zrobiliśmy, czy były spotkania takie sprawozdawcze, kiedy przewodniczący czy wiceprzewodniczący, którzy jeździli na kongresy rad młodzieżowych albo gdzieś na inne spotkania w kraju po prostu mówili o tym, co tam się działo i czego one dotyczyły albo po prostu co mówili o naszej radzie (XI/M/c).

Tabela 2. Częstotliwość występowania kodów dotyczących funkcji rad społecznych w analizowanych wywiadach

Kategoria	Kody – funkcja	Liczba wywiadów, w których pojawił się kod	% wywiadów, w których pojawił się kod
funkcja symboliczna	legitymizująca	11	23,90
	realizacja obowiązku ustawowego	1	2,20
	brak wpływu na funkcjonowanie miasta	4	8,70
	fasadowy charakter	10	21,70
funkcja instrumentalna	informowanie	6	13,00
	opiniowanie	34	73,90
	doradzanie	16	34,80
	inicjowanie	40	87,00
	decydowanie (udział w procesie)	9	19,60
	wykonywanie zadań	17	37,00
	oddziaływanie (wpływanie) na decyzje władz miasta	5	10,90
	wpływ na funkcjonowanie miasta	16	34,80
funkcja reprezentacyjna	kontrolna	4	8,70
	reprezentowanie	17	37,00
	platforma dialogu i dyskusji	5	10,90
	realizacja inicjatyw i pomysłów	6	13,00
	integracyjna	8	17,40

Źródło: opracowanie własne.

⁴⁷ Por. A. Pawłowska i in., *Spoleczne rady...*, s. 114.

Funkcja informacyjna była również kojarzona z przekazywaniem informacji na temat działalności rad społeczności lokalnej lub grupom społecznym, z którymi członkowie są związani, a także z działalnością konsultacyjną rad. Pod tym względem należy wskazać, że badane rady są aktywne i wychodzą do społeczeństwa. Taka postawa członków rad świadczy, że podmioty te, pomimo obaw o ich ekskluzywny charakter, starają się reprezentować interes społeczności lokalnej i grup społecznych.

Interesujące jest natomiast, że członkowie rad seniorów, młodzieżowych i osób niepełnosprawnych, zarówno w badaniach ilościowych (ankietowych), jak i jakościowych (wywiadach) wskazywali, że największą korzyścią z funkcjonowania rad społecznych jest „lepsze rozpoznawanie problemów miasta” oraz „możliwość dostosowania działań władz do potrzeb mieszkańców”⁴⁸. Ponadto, członkowie rad pytani o to, co wnoszą do rad, wskazywali m.in. „wiedzę” i „doświadczenie” (tabela 3).

Tabela 3. Częstotliwość występowania kodów dotyczących wkładu wnoszonego przez członków do rad, w których zasiadają

Kategoria	Kody – funkcja	Liczba wywiadów, w których pojawił się kod	% wywiadów, w których pojawił się kod
wkład członków do rad	wiedza	6	13,00
	doświadczenie	9	19,60
	kontakty	6	13,00
	zaangażowanie, czas i energia do działania	17	37,00

Źródło: opracowanie własne.

Na podstawie tych wskazań należałoby oczekiwać, że przekazują władzom lokalnym informacje dotyczące potrzeb społeczności, z którymi są związani, po to, aby decydenci mogli faktycznie dostosowywać działania do istniejących warunków. Członkowie badanych rad nie wykraczają także poza ściśle wyznaczony przedmiot pracy rad społecznych. Wiedzą, informacjami i doświadczeniem dzielą się, gdy pojawi się potrzeba dotycząca zaopiniowania jakiegoś dokumentu, bądź planowanych działań władz, o czym świadczą poniższe wypowiedzi członków badanych rad.

⁴⁸ A. Pawłowska, K. Radzik-Maruszak, *Social council...*, s. 29; A. Pawłowska i in., *Spoleczne rady...*, s. 100–101, 156; A. Pawłowska, A. Kołomycew, *Local advisory...*, s. 357–358.

Tym samym od władz i pracowników administracji oczekują wyłącznie informacji dotyczącej kwestii, które mają stanowić przedmiot opinii.

Na przykład dostajemy jakąś uchwałę z MOPS-u, dajmy na to o przesunięciu środków finansowych z budżetu PFRON-owskiego i mamy wyrazić opinie czy się zgadzamy czy nie (rada – przyp. A.K.). No i każdy tam pisze, że jak się nie zgadza, co mu leży potem na sercu to jest zazwyczaj na przykład przekazywane dyrektorowi MOPS-u, który odpowiednio ustosunkowuje się do naszych zarzutów (III/N/c)

(...) jeżeli otrzymujemy zapytania w ważnej sprawie dla środowiska starszego pokolenia w X (nazwa miasta usunięta – przyp. A.K.) to rzeczywiście zajmujemy. Ja bardzo optuję za teleopieką i telemedycyną, za wprowadzenie jej tutaj na teren X, postarałam się o firmę, która zaprezentowała prezydentowi, Radzie sposób usługi, cały wachlarz tych w dobrym znaczeniu działalności i w tej sprawie też wydawaliśmy opinie. W ciągu roku parę zapytań do nas jest skierowane z prośbą o wyrażenie opinii i to robimy (XIV/S/c).

Drugim elementem istotnym z punktu widzenia rozliczalności społecznej jest możliwość uzyskania od władz wyjaśnień dotyczących podejmowanych działań. Z treści wywiadów wyłania się raczej pozytywny obraz relacji pomiędzy badanymi radami a władzami miast. Co ciekawe, członkowie rad nie wskazują, iż rady pełnią funkcję kontrolną w stosunku do władz. Odwołania do funkcji kontrolnej pojawiły się w zaledwie w 4 wywiadach (tabela 2). Natomiast w większości uważają, że relacje z władzami mają „partnerski” charakter (63% wywiadów) (tabela 4).

Tabela 4. Częstotliwość kodów dotyczących relacji władz publicznych z badanymi radami społecznymi

Kategoria	Kody – relacje	Liczba wywiadów, w których pojawił się kod	% wywiadów, w których pojawił się kod
Relacje pozytywne	akceptacja	10	21,70
	wsparcie	14	30,40
	partnerstwo	29	63,00
	szacunek wynikający z eksperckiego składu	6	13,00
	uwzględnianie zdania rady	21	45,70
	pozytywne nastawienie urzędników	23	50,00

cd. Tabeli 4

Kategoria	Kody – relacje	Liczba wywiadów, w których pojawił się kod	% wywiadów, w których pojawił się kod
Relacje negatywne	niezależność rady/komisji	2	4,30
	nieinformowanie rady o uwzględnieniu/nieuwzględnieniu opinii	2	4,30
	nieuwzględnianie opinii	13	28,30
	dominacja	2	4,30
	ignorowanie	12	26,10
	negatywne nastawienie urzędników	5	10,90

Źródło: opracowanie własne.

Z wywiadów wynika również, że władze są otwarte na dialog z radami, odpowiadają na ich zaproszenia do udziału w posiedzenia, członkowie rad (lub ich przewodniczący) mogą bez większych problemów spotykać się zarówno z prezydentami miasta, jak i z radnymi w celu uzyskania dodatkowych wyjaśnień. Członkowie badanych rad dobrze oceniali także relacje z pracownikami urzędów oraz deklarowali, że uzyskują z ich strony istotne wsparcie zarówno merytoryczne, jak i organizacyjne. Potwierdzeniem pozytywnych relacji rad społecznych i władz publicznych mogą być poniższe fragmenty wypowiedzi.

Właściwie na każde zaproszenie, które Rada Seniorów wysłała prezydentowi miasta, jest zawsze odpowiedź. Jeżeli naszego głównego prezydenta nie ma w mieście, zawsze reprezentuje go inna osoba, czyli któryś z zastępców. Traktowani są bardzo poważnie, prezydent absolutnie się wsłuchuje w to, co Rada Seniorów mówi, co proponuje. Też podejmuje dialog, co najważniejsze, i tak jak mówię, do tej pory jeszcze nie usłyszałam o tym, żeby gdzieś tam ich głos czy ich propozycja nie została wysłuchana czy wręcz odrzucona, raczej zawsze bardzo pozytywnie władza miasta służy naszym seniorom. Ta współpraca układa się naprawdę wyjątkowo dobrze i to jest ta mocna siła, która może być wykorzystana w pracy seniorów (IX/S/c).

Bardzo ważne, pozytywnie, liczą się z naszymi zdaniem. Chociażby świadczy to o tym, że pan prezydent zawsze nas odwiedza, czy w ratuszu jakżeśmy jeszcze mieli posiedzenia, czy na przykład tutaj jak spotkania, pan prezydent jest za tym... znaczy zainteresowany tym, co robimy i ma takie ludzkie, życzliwe podejście (IX/S/f).

Tak, myślę, że jak najbardziej, bo jednak mamy bezpośredni kontakt z urzędnikami. Też nie boimy się odezwać do danego wydziału, gdzie młodzież też często po prostu ze względu na swój brak doświadczenia czy też bariery wiekową, czy... Tak, dorośli też często właśnie są bierni w tych sprawach, a my możemy się, że tak powiem, oswoić z urzędem i w razie czego łatwiej jest nam przekazać to, co dostrzegamy, nawet w luźnej rozmowie z urzędnikiem czy też podczas spotkania na korytarzu (I/M/p)

Pojawiały się także sceptyczne głosy dotyczące relacji z władzami. W wywiadach uwidacznia się rozczarowanie brakiem zainteresowania władz działalnością rad (ignorowanie) oraz ograniczenie do kontaktów z przewodniczącym rady.

To ja nie potrafię Pani powiedzieć, bo mówię, że takie kontakty bezpośrednio z władzami ma przewodniczący. (...) Tak. To jest przewodniczący. My tam, powiedzmy, coś dyskutujemy, a potem on ewentualnie idzie do władz i załatwia, tak że... [śmiej] (IV/S/c)

Najbardziej krytyczni w ocenie relacji z władzami miast okazali się być członkowie rad młodzieżowych. Zdaniem respondentów, rady młodzieżowe są traktowane instrumentalnie i aktywowane przez władze i urzędników, gdy zaistnieje taka potrzeba.

Jeżeli jest im potrzebna młodzież na wydarzeniach państwowych, żeby przemówić czy zanieść kwiaty, to tak, to są pierwsi zawsze, maile są, najczęściej jeden dzień przed wydarzeniem, wtedy tak. Natomiast w sprawach tak naprawdę ważnych dla życia miejskiego, w sprawach oświaty, nie. Nigdy (II/M/p).

(...) zmieniło się podejście władz miasta do Młodzieżowej Rady, aczkolwiek w tej drugiej kadencji, w której miałem przyjemność być przewodniczącym, jednak nie była ona poważnie traktowana i wręcz bym powiedział, że była osierocona, zostawiona sama sobie, z wieloma błędami prawnymi, źle napisanym statutem i kwestiami, których licealistom i gimnazjalistom byłoby trudno samym rozwiązać (V/M/p).

Analizując wywiady pod kątem trzeciego elementu rozliczalności, czyli możliwości nakładania sankcji, należy przypomnieć, że „sankcje” są tu szeroko rozumiane. Nie dotyczą one bezpośredniej możliwości karania władz, w tym ich odwoływania, ale wywierania wpływu i oddziaływania rad na decyzje podejmowane przez władze. Respondenci zostali zapytani w wywiadach o to, czy stanowisko (opinia, zdanie) rady są uwzględniane przez władze (tabela 4). Z wypowiedzi wynika, że generalnie członkowie rad mają poczucie, że są słyszani przez władze, ich głos jest ważny i jest brany pod uwagę, a także mają wpływ na funkcjonowanie miasta

oraz decyzje podejmowane przez władze (tabela 2). Wyniki badań jakościowych są zbieżne pod tym względem z wynikami badań ilościowych, w których również jedno z pytań zawartych w kwestionariuszu ankiety dotyczyło przekonania członków rad o uwzględnianiu wypracowanego stanowiska przez władze lokalne⁴⁹.

Owszem, mam takie wrażenie, że jesteśmy gremium, z którym liczą się nie tylko sami, mamy wpływ na to, jak ludzie żyją, bo te wszystkie usługi, o których tutaj wspominam, co się tu dzieje, to jest podnoszenie jakości życia seniorów, także jakości wiedzy (...). (I/S/p)

Zawsze jesteśmy pytani, brani pod uwagę. Jeśli chodzi o moje zdanie osobiste, nie czuję się jakaś pominięta przez władze miasta w czymkolwiek z tym, że staram się być zawsze na bieżąco (III/N/c).

Tak. To trzeba powiedzieć – tak. Pomimo trudnych współpracy w poprzedniej kadencji i w poprzednich kadencjach również, to jednak prezydent słucha rady. Słucha rady i wniosków rady, jeżeli już trafiają to w większości są akceptowalne w stu procentach, tak. Jeśli chodzi o ten algorytm podziału środków, czy sam podział środków, wsparcie powiedzmy, tam osób niepełnosprawnych w zakresie tych likwidacji barier, to prezydent, praktycznie, nie zdarzyło się, żeby zakwestionował, zmienił decyzję (XV/N/p).

Należy jednak zaznaczyć, że pozycja i siła wpływu rady bywa zależna od stylu sprawowanej władzy i otwartości decydentów na obecność społeczeństwa w procesach rządzenia (cytat IX/S/f), jak i aktywności samej rady. W niektórych przypadkach rady wręcz musiały wypracować sobie pozycję i wymusić na władzach liczenie się z ich stanowiskiem (VIII/S/c).

Więc tutaj młody człowiek (prezydent – przyp. A.K.), który ma czterdzieści lat a jednocześnie jest bardzo otwarty w stosunku do starych ludzi. Więc to jest... my dlatego mówimy, że mamy w tej chwili wpływ, bo przy poprzednim (prezydencie – przyp. A.K.) naszym rówieśniku nie mieliśmy na to żadnego wpływu (IX/S/f).

Uważam, że traktują nas poważnie, ale i my też zabiegamy o to, żebyśmy byli cały czas, że tak powiem, widzialni, bo w wielu przypadkach na nasze plenarne posiedzenia są zapraszani ludzie, którzy... znaczy z miasta, czy to z Rady Miasta, czy z kręgu prezydentów, czy z wydziałów, na omówienie tematów, które są nam potrzebne i które później po prostu pomogą przy wystąpieniu formalnym, prawda, że było to konsultowane z tym i z tamtym, i owantym (VIII/S/c).

⁴⁹ A. Pawłowska i in., *Spoleczne rady...*, s. 147–156; A. Pawłowska, A. Kołomycew, *Local advisory...*, s. 356–357.

Najmniej przekonani o wpływie na działania władz byli członkowie rad młodzieżowych i oni czują się lekceważeni, traktowani niepoważnie i pomijani w decydowaniu (wywiad XI/M/c; V/M/p). Członkowie innych typów rad również zauważali, że ich opinia nie została uwzględniona, jednak byli nieco bardziej wyrozumiali dla władz, mając świadomość skali zadań jakie realizują samorządy i ograniczeń formalnych (wywiad I/N/u).

Dwu- albo kilkukrotnie była taka okazja, żeby rada zaopiniowała jakąś decyzję, raz dotyczyło to likwidacji straży miejskiej, drugi nie pamiętam dokładnie, ale chociaż wydaliśmy opinię i chociaż dyskutowaliśmy w naszej sesji o tej kwestii, to jednak nie było to wzięte na poważnie pod uwagę (XI/M/c).

Jedna decyzja do zaopiniowania. Była to decyzja dotycząca płatnych stref parkowania w mieście. Rada Młodzieżowa była przeciw, no ale nie wpłynęło to w żaden sposób na decyzję Rady Miasta (V/M/p)

Tak, myślę, że tak, zawsze szuka się rozwiązań, są takie sytuacje, kiedy decyzje są podejmowane niezgodnie z naszymi oczekiwaniami, ale to jest czasami wybór między mniejszym, a większym złem, bo faktycznie jest tak, że no nie da się czegoś zmienić, nie da się wykupić jakichś terenów, inaczej przeprowadzić drogi i to wtedy trudne decyzje należą do samych prezydentów (I/N/u).

Podsumowanie

Rozliczalność społeczna zakłada, że aktywni obywatele będą monitorować działania władz, a w sytuacji podejmowania działań niezgodnych z ich interesem, reagować, w tym domagać się wyjaśnień i uzasadnień podejmowanych decyzji publicznych. W porównaniu z innymi formami rozliczalności, w tym przypadku dyskusyjna jest możliwość nakładania sankcji przez rozliczających władze obywateli. Konieczne jest przyjęcie szerokiego rozumienia systemu sankcji, który wykracza poza bezpośrednie oddziaływanie na podmioty rozliczane oraz nakładanie na nich kar. Mechanizmy partycypacji okazują się być narzędziami, które pozwalają obywatelom nie tylko uczestniczyć w różnych formach oraz na różnych etapach procesu decyzyjnego, ale również żądać wyjaśnień ze strony władz publicznych, a także oddziaływać na władz w sposób pośredni, symboliczny, który również może się okazać skuteczny jeżeli chodzi o zmianę decyzji władz⁵⁰.

⁵⁰ C. Malena, R. Forster, J. Singh, *Social accountability...*, s. 4.

Celem niniejszego artykułu było sprawdzenie, czy rady społeczne, będące dobrze znanymi, formalizowanymi i zinstytucjonalizowanymi mechanizmami, od lat obecnymi w lokalnych systemach rządzenia, mogą pełnić funkcje narzędzi rozliczalności społecznej. Na podstawie przeprowadzonych badań jakościowych można stwierdzić, że rady społeczne mają potencjał do pełnienia takiej funkcji, choć nie są jej świadome, a tym samym obecnie jej nie realizują. Potencjał rad społecznych jako instrumentu rozliczalności społecznej wynika z umocowania prawnego oraz zakorzenienia tych podmiotów w lokalnym systemie rządzenia, a także ich ciągłości i stabilności, jak również składu rad, w których zasiadają osoby uważane za ekspertów, cieszące się zaufaniem społeczności lokalnych, grup społecznych, które je delegowały. Ponadto istotne jest ogólne przekonanie członków rad dotyczące uwzględniania ich stanowiska przez władze i wpływu na zapadające decyzje.

Nieuświadomionym i niewykorzystywanym potencjałem rad społecznych (jako narzędzia rozliczalności) jest możliwość oddziaływania na społeczność lokalną. Członkami rad są *de facto* przedstawiciele społeczności lokalnej, organizacji pozarządowych, grup społecznych oraz grup interesu, a więc osoby znane ze swojej działalności, cenione i cieszące się zaufaniem społecznym. Zatem mają one możliwości oddziaływania na swoje otoczenie, w tym także kreowania opinii na temat działań władz publicznych. Mimo iż członkowie rad nie pełnią funkcji przedstawicielskiej w radzie, to mają kontakt i przełożenie na społeczność lokalną⁵¹. Rady społeczne mają zatem potencjał do tego, aby wywierać „miękkie” sankcje, czy też oddziaływać w sposób pośredni na władze⁵².

Z badań wynika, że członkowie rad nie do końca uświadamiają sobie możliwości, jakie daje im członkostwo w radach społecznych. Zasiadające w nich osoby są silnie przywiązane do podstawowych funkcji rad, czyli opiniowania, doradzania oraz inicjowania działań istotnych dla grup, z którymi czują się związani. Rady nie wykorzystują możliwości kontaktu z władzami lokalnymi i pracownikami administracji publicznej w celu uzyskania informacji wykraczających poza zakres przedmiotowy spraw przedłożonych im do zaopiniowania. Nie poczuwają się również do pełnienia funkcji kontrolnych wobec władz lokalnych.

W tekście przedstawiono niewielką część badań. Poruszona problematyka niewątpliwie wymaga dalszych, pogłębionych badań. Niemniej, na podstawie przedstawionego materiału badawczego można przyjąć, że

⁵¹ A. Pawłowska, *Beyond advising...*, s. 61; J. Font i in., *Participatory Motivations...*, s. 237.

⁵² Por. E. Peruzzotti, C. Smulovitz, *Social Accountability...*, s. 10–11.

podmioty, jakimi są rady społeczne, mają potencjał, aby pełnić funkcje podmiotów rozliczalności społecznej i uzupełniać tym samym skuteczność innych mechanizmów rozliczalności. Problemem wydaje się być jednak niewielka świadomość nawet najbardziej aktywnych członków społeczności lokalnych dotycząca istoty rozliczalności oraz jej znaczenia w dążeniu do poprawy jakości rządzenia, efektywności świadczenia usług publicznych i ogólnej kondycji demokracji lokalnej⁵³. Rozliczalność jako istotna kategoria życia publicznego wciąż wydaje się być obca, mało znana i kojarzona z kontrolą, do której upoważnione są wyspecjalizowane instytucje, a nie obywatele.

Bibliografia

- Arnstein Sherry R., *A Ladder Of Citizen Participation*, «Journal of the American Planning Association» 1969, No 35(4).
- Arunkumar K., Bowman D.D., Coen S.E., El-Bagdady M.A., Ergler R.C., Gilliland J.A., Mahmood A., *Conceptualizing Youth Participation in Children's Health Research: Insights from a Youth-Driven Process for Developing a Youth Advisory Council*, «Children» 2019, No 6(1), 3.
- Arunkumar K., Bowman D.D., Coen S.E., El-Bagdady M.A., Ergler R.C., Gilliland J.A., Mahmood A., Paul S., *Time for a rope ladder? Re-thinking participation through a youth-driven process for developing a Youth Advisory Council*, [w:] M. Lauria, C. Schively (red.), *Learning from Arnstein's Ladder. From Citizen Participation to Public Engagement*, Schively Slotterback, Routledge, New York 2020.
- Boratyn D., *Rola rad młodzieżowych w lokalnym życiu publicznym (wyniki badań empirycznych)*, «Polityka i Społeczeństwo» 2020, Nr 3(18).
- Bovens M., *Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework*, «European Law Journal» 2007, No 13 (4).
- Bovens M., Schillemans T., Goodin R.E., *Public Accountability*, [w:] M. Bovens, R.E. Goodin, T. Schillemans (red.), *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford University Press, Oxford 2014.
- Brol M., *Młodzieżowa rada gminy jako przykład uczestnictwa młodzieży w życiu społeczno-politycznym*, «Studia Politicae Universitatis Silesiensis» 2013, Nr 10.
- Chojcecka K., *Rozliczalność organów administracji publicznej w sektorze finansowym na przykładzie Komisji Nadzoru Finansowego*, [w:] D. Bach-Golecka (red.), *Solidarność i dobro wspólne jako wartości w prawie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
- Cornwall A., Gaventa J., *Bridging the gap: citizenship, participation and accountability*, «Participatory Learning and Action» 2001, No 40.
- Czepil B., *Porównywanie rozliczalności władz na poziomie gminnym – problem pomiaru w świetle doświadczeń z badań w województwie opolskim*, «Samorząd Terytorialny» 2019, nr 7–8.

⁵³ Z. Machelski, *Rozliczalność jako element jakości procesu demokratycznego w systemie instytucjonalnym III Rzeczypospolitej*, «Przegląd Sejmowy» 2018, nr 1(144), s. 65.

- Damgaard B., Lewis J.E., *Accountability and Citizen Participation*, [w:] M. Bovens, R.E. Goodin, T. Schillemans (red.), *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford University Press, Oxford 2014.
- Elstub S., Escobar O., *Defining and typologising democratic innovations*, [w:] S. Elstub, O. Escobar (red.), *Handbook of Democratic Innovation and Governance*, Edward Elgar Publishing: Cheltenham, Northampton 2019.
- Font J., Pasadas S., Fernández-Martínez J.L., *Participatory Motivations in Advisory Councils: Exploring Different Reasons to Participate*, «Representation» 2019, No 57(2).
- Fox J.A., *Social Accountability: What Does the Evidence Really Say?* «World Development» 2015, No 72 (C).
- Frączkiewicz-Wronka A., Kowalska-Bobko I., Sagan A., Wronka-Pośpiech M., *The growing role of seniors councils in health policy-making for older people in Poland*, «Health Reform Monitor» 2019, No 123 (10).
- Kapsa I., *Political Trust vs. Turnout in Modern Democracies*, «Polish Political Science Yearbook» 2020, No 49(3).
- Kwiatkowski K., *Dostęp do informacji publicznej w świetle kontroli Najwyższej Izby Kontroli*, [w:] M. Maciejewski (red.), *Prawo do informacji publicznej Efektywność regulacji i perspektywy jej rozwoju*, PAN, Warszawa 2014.
- Lynn F.M., Kartez J.D., *The redemption of citizen advisory committees: A perspective from critical theory*, [w:] O. Renn, T. Webler, P. Wimann (red.), *Fairness and competence in citizen participation: Evaluating models for environmental discourse*, Kluwer Publishing, Boston 1995.
- Machelski Z., *Rozliczalność jako element jakości procesu demokratycznego w systemie instytucjonalnym III Rzeczypospolitej*, «Przegląd Sejmowy» 2018, No 1 (144).
- Malena C., Forster R., Singh J., *Social accountability: an introduction to the concept and emerging practices. Social development papers. Participation and civic engagement*, Working Paper No 76, World Bank, Washington 2004.
- Manin B., Przeworski A., Stokes S.C., *Elections and Representation*, [w:] A. Przeworski, S.C. Stokes, B. Manin (red.), *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge Studies in the Theory of Democracy, Cambridge University Press, Cambridge 1999.
- Młynarska-Sobaczewska A., Zaleśny J., *Accountability as a Category of Constitutional Law – Terminological Considerations*, «Comparative Law Review» 2021, No 26.
- Mulgan R., *'Accountability': An Ever-Expanding Concept?* «Public Administration» 2000, No 78(3).
- O'Meally S.C., *Mapping Context for Social Accountability. A Resource Paper*, Social Development Department, World Bank, Washington 2013.
- Pawłowska A., *Beyond Advising: The Representative Role of Advisory Councils (The Case of Polish Cities)*, «Polish Political Science Review. Polski Przegląd Politologiczny» 2021, No 9 (2).
- Pawłowska A., Kmiecik R., Kołomycew A., Radzik-Maruszak K., Antkowiak P., *Spoleczne rady i komisje jako (nie)obecny uczestnik lokalnego procesu decyzyjnego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2020.
- Pawłowska A., Kołomycew A., *Local advisory councils in deliberative decision-making. Findings from research in Polish cities*, «Journal of Contemporary European Studies» 2022, No 30(2).
- Pawłowska A., Radzik-Maruszak K., *Social Councils – Responsible Actors in Collaborative Local Governance or Silent Information-Providers? Empirical Evidence from Selected Cities*, «Studia Regionalne i Lokalne» 2021, Nr 1(83).

- Pereira D., Roder Figueira A., *Effects of citizen participation in the social accountability of budget amendments*, «The Journal of Legislative Studies» 2021, No 27(1).
- Peruzzotti E., *Broadening the Notion of Democratic Accountability: Participatory Innovation in Latin America*, «Polity» 2021, No 44(4).
- Peruzzotti E., Smulovitz C., *Social Accountability. An Introduction*, [w:] E. Peruzzotti, C. Smulovitz (red.), *Enforcing the Rule of Law: Social Accountability in the New Latin American Democracies*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh 2006.
- Rebori M.K., *Citizen advisory boards and their influence on local decision-makers*, «Community Development» 2011, No 42(1).
- Rock E., *Measuring Accountability in Public Governance Regimes*, Cambridge University Press, Cambridge 2020.
- Schaller L.E., *Is the Citizen Advisory Committee a Threat to Representative Government?*, «Public Administration Review» 1964, No 24 (3).
- Solijonov A., *Voter Turnout Trends around the World*, International IDEA, Stockholm 2016.
- Sroka A., *Rozliczalność w badaniach jakości demokracji (na przykładzie Polski i Hiszpanii)*, Dom Wydawniczy „Elipsa”, Warszawa 2014.
- Szumowski W., *System zarządzania urzędem administracji samorządowej. Perspektywa koncepcji good governance*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2019.
- Wampler B., *Participatory budgeting in Brazil: contestation, cooperation, and accountability*, The Pennsylvania State University Press, Pennsylvania 2007.
- Warren M.E., *Accountability and Democracy*, [w:] M. Bovens, R.E. Goodin, T. Schillemans (red.), *The Oxford Handbook of Public Accountability*, The Oxford University Press, Oxford 2014.
- Weale A., *Accountability and democratic innovations*, [w:] S. Elstub, O. Escobar (red.), *Handbook of Democratic Innovation and Governance*, Edward Elgar Publishing: Cheltenham, Northampton 2019.