

Elżbieta Szulc-Walecka*

Partycypacyjne kształtowanie lokalnych polityk publicznych w opinii przedstawicieli władz samorządowych. Studium przypadku wybranych miast

Participatory shaping of local public policies
in the opinion of local government representatives.
A case study of selected cities

Słowa kluczowe: partycypacja obywatelska, participatory governance, lokalna polityka publiczna, samorząd terytorialny, studium przypadków

Keywords: citizen participation, participatory governance, local public policy, local government, case study

Abstrakt: Polityki publiczne podlegają znaczącym przeobrażeniom, między innymi za sprawą reform związanych z wdrażaniem idei participatory governance. W rezultacie administracja publiczna coraz chętniej wchodzi w interakcję z innymi aktorami zainteresowanymi kształtem polityki publicznej bądź rozstrzygnięciami, które zapadają w jej ramach. Powoduje to, że za współczesną politykę odpowiada już nie tylko (samo) rząd, ale także wielu innych uczestników. Artykuł zwraca uwagę na nowoczesne ujęcie tworzenia polityki publicznej z udziałem obywateli osadzone na partycypacyjnym sposobie rządzenia.

Abstract: Public policies have undergone significant changes, among others due to reforms related to the implementation of participatory governance. As a result, public administrations are increasingly willing to interact with other actors interested in the shape of public policies or the decisions that are made within them. As a result, not only the (self-)government but also many other actors are responsible for contemporary policy. The article draws attention to the modern approach to public policy making with the participation of citizens based on participatory governance.

* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-9143-2444>, adiunkt w Katedrze Administracji Publicznej Wydziału Politologii i Dziennikarstwa na Uniwersytecie Marii Curie-Skłodowskiej. E-mail: elzbieta.szulc-walecka@mail.umcs.pl

Wprowadzenie

W ostatnich latach w wielu państwach coraz wyraźniej zaznacza się tendencja związana z reformowaniem administracji publicznej. W sposób szczególny przywołany proces uwidocznił się w Europie Zachodniej, gdzie popularne stało się wprowadzanie zmian w sposobie i modelu rządzenia opartym na koncepcji *governance*. W rezultacie dotychczasowy model sprawowania władzy określany jest jako proces przechodzenia od tradycyjnego rządzenia do współrządzenia (*from government to governance*)¹. Dzieje się tak między innymi za sprawą zmieniających się okoliczności i skomplikowania procesu związanego z rządzeniem państwem i wspólnotą lokalną, który implikuje zmiany w postrzeganiu i roli pełnionej przez publicznych i niepublicznych aktorów działających w ramach „rządu”, ale także usytuowanych poza nim. Niewątpliwie wpływa to także na rozszerzenie zakresu działalności organów administracji publicznej, co z kolei wiąże się ze wzrastającą liczbą polityk szczegółowych. Konsekwencją tego zjawiska jest również pojawienie się nowej kategorii problemów tzw. zapętlonych (*wicked problems*), dla których dotychczasowe metody działania publicznego oparte na instrumentach władczych (nadzór i regulacje) okazują się niewystarczające². Przeobrażenia o których mowa odcisnęły swoje piętno również na tworzeniu i wdrażaniu polityk publicznych, które dotąd w głównej mierze były kształtowane przez rządzących. Natomiast wraz z pojawieniem się paradygmatu *governance* w coraz większym stopniu w proces powyższy zaczęły być włączane także inne podmioty określane mianem interesariuszy, w tym także obywatele³. Następstwem tego stało się wypracowanie nowego podejścia w kształtowaniu polityk publicznych, jakim jest ich zwrócenie w kierunku partycypacji, tj. zaangażowaniu obywateli w ich planowanie i realizację. U podstaw nowego stylu projektowania polityk publicznych leży jeden z nurtów *governance* określany mianem współrządzenia partycypacyjnego (*participatory governance*), który traktuje obywateli jako partnerów publicznego procesu decyzyjnego oraz zapewnienia im faktycznej możliwości wpływu na sprawy dotyczące ich najbliższego otoczenia. Biorąc pod uwagę niniejsze uwarunkowania,

¹ Por. R.A.W. Rhodes, *The New Governance. Governing without Government*, «Political Studies» 1996, vol. 44 (4), s. 652–667; G. Stoker, V. Chhotray, *Governance Theory and Practice. A Cross-Disciplinary Approach*, [b.m.w.] 2009.

² H. Rittel, M. Webber, *Dilemmas in a General Theory of Planning*, «Policy Sciences» 1973, vol. 4, nr 2, s. 155–169.

³ Por. M. Bevir (red.), *The Sage Handbook of Governance*, [b.m.w.] 2011; M. Bevir, *Key Concept in Governance*, [b.m.w.] 2011.

warto przyrzeć się bliżej współczesnym trendom kreowania polityki publicznej z perspektywy włączenia w nią tych, których dotyczy bezpośrednio, tj. obywateli.

Celem niniejszego artykułu jest analiza zagadnienia dotyczącego tworzenia lokalnej polityki publicznej z udziałem obywateli, które nabrało szczególnego znaczenia pod wpływem idei *participatory governance* (PG). W artykule zostały przyjęte następujące hipotezy badawcze: H1 – concept PG wpływa na zmianę w projektowaniu lokalnych polityk publicznych, w tym sensie, że H2 – decydenci polityczni coraz częściej zapraszają mieszkańców wspólnoty samorządowej do udziału w decydowaniu o sprawach lokalnych, przy zachowaniu wyłącznej odpowiedzialności za podjęcie decyzji odnośnie implementowanych rozwiązań. Kierując się przywołanymi hipotezami, w niniejszym artykule zwrócono szczególną uwagę: 1) na etapy procesu decyzyjnego, w które organy władzy samorządowej najczęściej angażowały mieszkańców; 2) narzędzia partycypacyjne, za pomocą których przedstawiciele władz lokalnych włączali obywateli w kształtowanie lokalnej polityki.

Artykuł powstał na podstawie analizy literatury z zakresu współrządzenia, a także polityk publicznych. Skorzystano także ze studium przypadków (*case studies*), który pozwolił odnieść badaną problematykę do konkretnych samorządów, tj. miast na prawach powiatu województwa lubelskiego. Pomocne były również akty prawa miejscowego. W opracowaniu wykorzystano również wyniki badań ilościowych i jakościowych zrealizowane przez autorkę. W ten sposób możliwe było osadzenie niniejszego zagadnienia w konkretnych ramach teoretycznych oraz oddanie praktycznej dynamiki zmian, jakie zachodzą w kształtowaniu lokalnych polityk publicznych. Badania empiryczne zostały przeprowadzone w oparciu o: 1) ankietyzację radnych rady miasta VII kadencji samorządu terytorialnego oraz 2) indywidualne, pogłębione wywiady przeprowadzone z przewodniczącymi rad miasta VII kadencji samorządu terytorialnego z czterech badanych miast ($N = 4$) oraz prezydentami tych jednostek – począwszy od IV kadencji JST, a kończąc na VII ($N = 9$)⁴.

⁴ Liczba wywiadów przeprowadzonych z prezydentami wynosi 9 i wynika to z pełnienia funkcji prezydenta przez jedną osobę przez kilka kadencji (reelekcja). W takim przypadku wielokadencyjni prezydenci w wywiadzie odnosili się do całego okresu sprawowanej prezydentury.

Polityki publiczne i proces ich tworzenia

Ze względu na rozległy zakres działalności współczesnych państw, a także zróżnicowanie treści i formy rządzenia, termin polityki publicznej jest dość rozległy. Wpływ na sposób rozumienia tego pojęcia ma również tłumaczenie jego anglojęzycznej nazwy, tj. *public policy*. O ile w języku angielskim można wyodrębnić dwa różne, choć pokrewne pojęcia „polityka” (*politics* – dążenie do zdobycia i utrzymania władzy oraz *policy* – zarządzanie sprawami publicznymi), o tyle w języku polskim jej znaczenie jest traktowane w sposób bardzo szeroki i wynika to z jej utożsamiania ze sferą działalności administracji publicznej, a także partii politycznych i polityków rywalizujących o władzę⁵. Z kolei przymiotnik „publiczny”, zgodnie ze słownikiem języka polskiego, oznacza „służący ogółowi, dostępny, przeznaczony dla wszystkich, odnoszący się do ogółu ludzi, do całego społeczeństwa”⁶. Łącząc ze sobą oba terminy, jak dostrzegł B. Guy Peters, polityka publiczna stanowi „sumę działań organów władzy publicznej, bezpośrednio lub pośrednio dotyczących obywateli”⁷.

Polityki publiczne najogólniej rozumiane są więc jako działania, strategie oraz programy, które koncertują się na rozwiązywaniu problemów. Jednocześnie są oparte na zgromadzonej oraz zobiektywizowanej wiedzy i tworzą uporządkowany proces dla decyzji oraz działań podejmowanych przez władzę publiczną, określane jako tzw. cykl polityk publicznych⁸. Upraszczając, polityki publiczne są tym „co funkcjonariusze publiczni w rządzie i obywatele, których oni reprezentują postanawiają robić albo nie robić w zakresie problemów publicznych”⁹. W prezentowanym ujęciu definicyjnym uwypuklona została rola organów władzy, która sprowadza się do występowania w imieniu obywateli (*standing for*) i działania w ich imieniu (*acting for*)¹⁰.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że na współczesną politykę publiczną składają się trzy poziomy: 1) wybory programowe (*policy choices*) – są to działania realizowane przez polityków i urzędników, wśród

⁵ Zob. R. Szarfenberg, *Polityka publiczna – krótkie wprowadzenie*, Warszawa 2016, s. 1; J. Hausner, *Polityka a polityka publiczna*, [w:] J. Hausner (red.), *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2007, s. 43–44.

⁶ B. Dunaj (red.), *Słownik współczesnego języka polskiego*, t. II, Warszawa 2000, s. 213.

⁷ B.G. Peters, *American Public Policy, Promise and Performance*, Waszyngton 2004, s. 4.

⁸ A. Zybala, *Polityki publiczne*, Warszawa 2012, s. 24.

⁹ M.E. Kraft, S.R. Furlog, *Public Policy. Politics, Analysis and Alternatives*, Waszyngton 2007, s. 4–5.

¹⁰ H.F. Pitkin, *The Concept of Representation*, Berkeley–Los Angeles 1967.

których można wymienić programy, strategie i projekty, 2) wykonywanie programów publicznych (*policy output*) – realizowane przez administrację oraz jej współpracowników, np. organizacje pozarządowe, obejmują efekty działań publicznych i 3) rezultaty działań oraz ich wpływ na życie publiczne (*policy impact*)¹¹. Na dwa pierwsze z wymienionych poziomów składa się aktywność administracji publicznej z innymi podmiotami traktowanymi jako interesariusze polityki publicznej. Wśród powyższej grupy obok rządzących można wymienić opozycję, urzędników, organizacje pozarządowe, niesformalizowane grupy obywatelskie, ale także pojedynczych obywateli. Co istotne, właśnie na tych dwóch poziomach tworzenia polityk publicznych występuje przestrzeń dla wspólnego z innymi stronami ich uzgadniania. Proces ten powinien polegać na zaangażowaniu różnych aktorów na wszystkich etapach procesu decyzyjnego: od diagnozowania problemów, planowania działań, przez podejmowanie decyzji i realizację działań oraz monitoring i ewaluację¹². O sposobie formułowania i wdrażania polityk publicznych decyduje przyjęty w danym państwie model zarządzania publicznego (*mode of governance*). Przywołując ujęcie M. Howletta można wyodrębnić cztery najczęściej spotykane modele: zarządzanie przez legislację (*legal governance*), zarządzanie przez korporację (*corporatist governance*), zarządzanie poprzez rynek (*market governance*) oraz zarządzanie poprzez sieci (*network governance*)¹³. Pierwsze z nich zostało ukształtowane przez regulacje prawne i to one determinują relacje oraz kształt polityk i działań publicznych. W drugim, tj. tym o charakterze korporacyjnym, dominujące znaczenie posiadają grupy społeczne i ich interesy np. związki zawodowe. W trzecim podejściu – rynkowym, inspirowanym koncepcją *New Public Management*, wykorzystywane są reguły konkurencji i rywalizacji pomiędzy podmiotami biorącymi udział w projektowaniu polityki. Natomiast model rządzenia poprzez sieci, ukształtował się pod wpływem idei *governance* i polega na współpracy różnych interesariuszy w formułowaniu polityk i świadczeniu usług. O tym, z jakim modelem zarządzania mamy do czynienia, decyduje w szczególności zakorzenienie państwa w procesach politycznych i rola administracji publicznej w procesie tworzenia polityki. Na przywołanej podstawie architekturę polityk publicznych w Polsce cechuje zarządza-

¹¹ A. Zybala, *Polityki publiczne...*, s. 42 i n.

¹² Por. T. Schimanek, *Partycypacja obywatelska w społeczności lokalnej*, Warszawa 2015, s. 13.

¹³ M. Howlett, *The Contexts and Components of Policy Design: Governance Modes and Policy Regimes*, [w:] M. Howlett, I. Mukherjee (red.), *Routledge Handbook of Policy Design*, b.m.w. 2020, s. 15–28.

nie przez legislację, ale także kontrola, jakkolwiek podlega ona ciągłym zmianom¹⁴.

***Participatory governance* i jego wpływ na polityki publiczne**

Praca nad kształtowaniem polityk publicznych kojarzona jest głównie z wkładem pracy, jaki w tym zakresie wnoszony jest przez urzędników czy ekspertów zewnętrznych zatrudnianych przez administrację publiczną¹⁵. Wynika to przede wszystkim z wiedzy i doświadczenia, jakie posiadają w poszczególnych dziedzinach polityk szczegółowych. Oznacza to, że politycy w procesie zarządzania sprawami publicznymi są odpowiedzialni za przyjęcie rozstrzygnięć odnośnie implementowanych rozwiązań. W rezultacie decyzje, które są przez nich podejmowane bazują na informacji dostarczanej im przez wyspecjalizowaną i profesjonalną kadrę urzędników oraz doradców i ekspertów¹⁶. Opisane podejście niewątpliwie cechuje polski styl tworzenia i prowadzenia polityki publicznej. Aczkolwiek, wraz z pojawieniem się złożonych i zapętlonych problemów współrzędzenia¹⁷, a także skomplikowaniem procesu sprawowania władzy coraz silniej wybrzmiewa potrzeba większej adaptacyjności w kształtowaniu polityki publicznej¹⁸. Wiąże się to z koniecznością poszukiwania metod sprzyjających dostosowaniu się administracji do dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości, która opiera się na synergii w działaniach podejmowanych przez różnych aktorów. W przywołanych okolicznościach, szczególne znaczenie zaczął odgrywać jeden z nurtów *governance*, jakim jest *participatory governance* (współrzędzenie partycypacyjne), który zyskuje coraz większą rolę w zarządzaniu sprawami społeczności lokalnych. Podejście powyższe wyróżnia koncentracja na możliwie największym uczestnictwie obywateli w procesie rządzenia oraz jego aktywnym

¹⁴ B. Cyboran, *Podejście governance w polityce publicznej jako inspiracja dla uczenia się współdziałania dorosłych. Przykład gdańskiej polityki migracyjnej*, «Rocznik Andragogiczny» 2018, t. 5, s. 127–138.

¹⁵ B.G. Peters, *Policy capacity in public administration*, «Policy and Society» 2015, vol. 34, s. 219–227.

¹⁶ H. Heinrichs, *Advisory Systems in Pluralistic Knowledge Societies: A criteria Based Typology to Assess and Optimize Environmental Policy Advice*, [w:] S. Maasen, P. Weingart (red.), *Democratization of Expertise? Exploring Novel Forms of Scientific Advice in Political Decision-Making*, [b.m.w.] 2005, s. 41–61.

¹⁷ H. Rittel, M. Webber, *Dilemmas in a General Theory...*, s. 155–169.

¹⁸ A. Zybala, *Polityka publiczna wobec wzorców zarządzania publicznego*, «Zarządzanie Publiczne» 2013, nr 26, s. 45.

udziale w lokalnym procesie decyzyjnym korzystając z instrumentów demokracji partycypacyjnej i deliberacyjnej¹⁹.

Participatory Governance cechuje odejście od tradycyjnych sposobów kreowania i implementacji polityki opartej na formalnych instytucjach. W konsekwencji obywatele nie są traktowani jedynie jako wyborcy i konsumenci, ale współdecydenci w rozwiązywaniu problemów i współkreatorzy dobra²⁰, którzy wchodzi w interakcję z administracją publiczną w wyznaczaniu kierunków jej działania. W powyższy sposób zamiast czynić administrację jedynym aktorem procesu formułowania, a także wdrażania polityk publicznych, PG angażuje obywateli i oferuje im możliwość wpływania na przyjmowane przez nią rozstrzygnięcia²¹.

Co istotne, PG tworzy określone standardy, na jakich opiera się rządzi. Podstawowe znaczenie odgrywa aktywne uczestnictwo obywateli w decydowaniu o sprawach publicznych. W tym kontekście nurt akcentuje stopniowanie partycypacji i nawiązuje do koncepcji „drabiny partycypacji”²², która opisuje intensywność oraz wpływ uczestnictwa obywateli na faktycznie podejmowane przez władze decyzje. Na tej podstawie możliwe jest wyróżnienie trzech zasadniczych poziomów partycypacji, w którym najniższy określany jest jako niepartycypacyjny (funkcjonują w nim pewne narzędzia partycypacyjne, ale brak jest rzeczywistego zaangażowania), kolejny stanowi tokenizm (instrumenty partycypacji mają charakter pozorny) oraz władzy obywatelskiej (następuje przekazanie władzy obywatelom i są oni włączeni w decydowanie). Co więcej, współzrządzenie partycypacyjne otwiera możliwości udziału aktorów dotychczas marginalizowanych, jednocześnie służąc wzmocnieniu różnych grup społecznych np. osób wykluczonych czy starszych²³. Koncept przywołany uprzednio zakłada również współpracę administracji i obywatela na wszystkich etapach procesu decyzyjnego. Kolejną jego cechą charakterystyczną jest to, że sprzyja zmniejszeniu nieobliczalności problemów zapętlonych i ich

¹⁹ A. Kołomycew, *Założenia teoretyczne demokracji partycypacyjnej i deliberacyjnej*, [w:] A. Pawłowska, R. Kmiecik, K. Radzik-Maruszak, P. Antkowiak (red.), *Spółeczne rady i komisje jako (nie)obecny uczestnik lokalnego procesu decyzyjnego*, Warszawa 2020, s. 15–27.

²⁰ H. Izdebski, *Od administracji publicznej do public governance*, «Zarządzanie Publiczne» 2007, nr 1, s. 8.

²¹ E. Löffler, *Networking with External Stakeholder*, [w:] E. Löffler, T. Bovaird (red.), *Public Management and Governance*, Londyn 2005, s. 170.

²² S.R. Arnstein, *A Ladder of Citizen Participation*, «Journal of the American Institute of Planners» 1969, vol. 35, nr 4, s. 216–224.

²³ R. Andrews, R. Cowell, J. Downe, S. Martin, D. Turner, *Supporting effective citizenship in local government: Engaging, educating and empowering local citizens*, «Local Government Studies» 2008, t. 34, nr 4, s. 489–507.

okiełznaniu. Dzieje się tak, ponieważ obywatele z jednej strony są tymi, którzy generują problem, z drugiej to również w ich interesie leży jego rozwiązanie. W związku z tym są wyposażeni w kompetencje i zasoby, które pozwalają im skutecznie wspierać administrację w procesie formułowania i wdrażania strategii, które dotyczą rozwiązania problemów społecznych²⁴.

Wobec powyższych rozważań warto zwrócić uwagę na korzyści, jakie przynosi PG w tworzeniu polityki publicznej. Po pierwsze, współzrządzenie partycypacyjne odnosi się do relacji publicznych i niepublicznych aktorów wprowadzając partnerstwo, partycypację, współpracę, łączenie zasobów oraz deliberację. Po drugie, za pomocą tej teorii możliwe staje się zrozumienie skomplikowanej i złożonej natury nowej kategorii problemów społecznych. Po trzecie, niniejszy paradygmat pozwala uchwycić zależności jakie występują między różnymi aktorami życia publicznego podejmującymi się realizacji wspólnych przedsięwzięć, zmniejszając tym samym przestrzeń i dystans między twórcami polityki a jej odbiorcami. Wreszcie, bezpośrednie zaangażowanie obywateli w proces tworzenia polityk publicznych nie tylko dostarcza administracji lepszych informacji, stymuluje proces wzajemnego uczenia się, ale także sprzyja jakości podejmowanych rozstrzygnięć, trafniejszej diagnozie potrzeb i problemów społecznych, zwiększa wsparcie oraz akceptację obywateli dla proponowanych zmian. Wszystkie te aspekty wpływają korzystnie na legitymizację proceduralną (*throughput legitimacy*) procesu decyzyjnego, przez co ten staje się efektywniejszy i skuteczniejszy, a w dalszej kolejności kształtuje legitymizację wyjściową (*output legitimacy*) czyli efekty wdrażanych polityk²⁵. Co więcej, to w PG poszukuje się odpowiedzi na problemy demokracji przedstawicielskiej, niezadowolenie społeczne oraz rosnącą krytykę obywateli wobec władz publicznych²⁶. Stąd coraz częstszym standardem jest projektowanie i wdrażanie programów oraz polityk publicznych, w których występuje przestrzeń dla partycypacyjnych metod ich wypracowania.

²⁴ M. Morner, M. Misgeld, *Governing Wicked Problems. The Role of Self-Organizing Governance in Fostering the Problem-Solving Capabilities of Public Sector Organizations*, <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/f64cbbb5-3fed-4c50-9b9b-da8fc498303b.pdf> (4.02.2022).

²⁵ Y. Papadopoulos, P. Warin, *Are innovative, participatory and deliberative procedures in policy making democratic and effective?*, «European Journal of Political Research» 2007, t. 46, nr 4, s. 445–472.

²⁶ E. Szulc-Wałęcka, *Rola organów przedstawicielskich w procesie współzrządzenia partycypacyjnego (participatory governance). Studium przypadku wybranych miast*, «Polityka i Społeczeństwo» 2021, nr 1 (19), s. 87–104.

Terytorialno-czasowy zakres badań

W artykule badaniami objęto cztery miasta na prawach powiatu (MNP) położone w województwie lubelskim: Białą Podlaską, Chełm, Lublin oraz Zamość. Wybór wskazanych samorządów miejskich wynika z kilku względów. Przede wszystkim podejmowanie konkretnych decyzji przez władze lokalne w kontekście zaspokajania potrzeb mieszkańców i rozwiązywania określonych problemów związane jest z faktem zamieszkiwania na danym terytorium. Gmina traktowana jest jako ideał samorządności i trwałe ogniwo rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, podczas gdy istnienie powiatu bywało krytykowane, a jego przywrócenie niejednokrotnie poddawane w wątpliwość²⁷, dlatego ciekawą kategorię badawczą stanowią MNP łączące oba wymienione szczeble samorządu lokalnego. Interesujące są także zależności, jakie występują w tego typu JST w odniesieniu do wpływu idei PG na lokalną politykę publiczną.

Jednocześnie, choć okres poddany analizie w niniejszym artykule obejmuje lata 2002–2018, to najwięcej uwagi poświęcono VII kadencji samorządu lokalnego. Wynika to przede wszystkim z tego, że do najbardziej przełomowych zmian w obszarze partycypacji obywateli w życiu publicznym doszło w ostatnich latach. Za najbardziej istotne należy uznać te, które weszły z życie wraz z nowelizacją ustaw samorządowych w 2018 r.²⁸. Niniejsze regulacje w istotny sposób wpłynęły na udział mieszkańców w procesie lokalnego (współ)rządzenia, m.in. za sprawą formalnego uregulowania instytucji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, budżetu obywatelskiego, który stał się obligatoryjny w MNP, wprowadzenia do przepisów instytucji, jaką jest tzw. raport o stanie JST czy komisji skarg, wniosków i petycji. Z tego względu, również radni i prezydenci badanych samorządów, w sposób szczególny zwracali uwagę na ten okres, jako niezwykle istotny z perspektywy włączenia mieszkańców w lokalną politykę publiczną. Niemniej, lata poprzedzające VII kadencję samorządu lokalnego, i uwzględnione w badaniach empirycznych, tj. 2002–2014 to etap, który niewątpliwie przyczynił się do budowania standardów z zakresu partycypacji obywatelskiej w Polsce. Dokonano wówczas m.in. przeniesienia prawa wyboru organu wykonawczego na mieszkańców, rozwoju

²⁷ S. Michałowski, *Spoleczno-polityczne aspekty funkcjonowania powiatów w Polsce*, [w:] S. Michałowski, M. Sidor, J. Wasil (red.), *25 lat samorządu terytorialnego w Polsce – bilans doświadczeń*, Lublin 2016, s. 107–129.

²⁸ 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. z 2018 r., poz. 130.

współpracy międzysektorowej czy wdrażania standardów UE związanych z rządem partycypacyjnym²⁹. Z tego powodu warto spojrzeć na lokalną rzeczywistość partycypacyjną szerzej aniżeli z perspektywy jednej kadencji władz samorządowych. Jednocześnie takie ujęcie pozwala na porównanie różnych etapów kształtujących politykę lokalną.

Wobec poczynionych dotychczas uwag warto podkreślić, że w badanych samorządach widoczne są tendencje polegające na zastosowaniu, obok tradycyjnych form rządzenia tj. udział w wyborach, także nowych metod włączania mieszkańców w życie wspólnoty samorządowej tj. budżet obywatelski czy panel obywatelski. Wśród badanych JST najbardziej rozbudowany katalog instrumentów partycypacyjnych występuje w Lublinie, który jednocześnie jest największym i najważniejszym ośrodkiem miejskim w województwie lubelskim. Pozostałe miasta zaliczane są do kategorii miast o średniej wielkości i stosują raczej tradycyjne instrumentarium partycypacyjne, wyjątek stanowi budżet obywatelski.

Wyniki badań empirycznych – opinia radnych

Wobec powyższych rozważań ważne pytanie stanowi to, na jakim etapie kształtowania lokalnej polityki publicznej decydenci polityczni najczęściej angażowali mieszkańców. Na podstawie analizy kwestionariusza ankiety można zauważyć, że we wszystkich miastach mieszkańcy najczęściej byli włączani w decydowanie publiczne na etapie diagnozowania problemów oraz planowania określonych działań (Biała Podlaska, Chełm, Lublin, Zamość), rzadziej zaś na poziomie ewaluacji (Chełm, Lublin). Z opinii przedstawicieli władz lokalnych wynika, że wyłączną domeną przedstawicieli samorządu terytorialnego było podejmowanie decyzji oraz realizacja określonego działania. Dla pełnego zrozumienia procesów zachodzących w poszczególnych miastach w dalszej części tekstu zostaną zaprezentowane uwarunkowania zachodzące w każdym z nich.

W Białej Podlaskiej wiodącym etapem, na którym mieszkańcy mogli wpływać na proces decyzyjny, zdaniem radnych, był moment, kiedy władze dopiero przygotowywały się do podjęcia decyzji w określonej sprawie, a więc diagnozowanie problemów (60% wskazań) oraz planowanie działań (58% głosów). Z odpowiedzi respondentów wynika, że władze uwzględniały głos obywateli również na etapie podejmowania decyzji

²⁹ E. Szulc-Wałęcka, *Rola organów przedstawicielskich w procesie współzrządzenia partycypacyjnego...*, s. 87–104.

– uważało tak 36% radnych. Jednocześnie 27% badanych „zdecydowanie się z tym nie zgadza” i kolejne 27% „raczej nie zgadza się” z tym stwierdzeniem. W ten sposób wśród radnych można zauważyć wątpliwości dotyczące tego, czy w praktyce faktycznie głos mieszkańców wpływa na podejmowane rozstrzygnięcia. Na wyższych etapach procesu decyzyjnego (realizacji działań oraz ewaluacji) mieszkańcy nie byli istotnym ogniwem w decydowaniu o sprawach lokalnych. Zdaniem przewodniczącego rady miasta kluczowe były „początkowe etapy, tzw. sugestia społeczna, że trzeba coś naprawić, lub konkretne wskazania mieszkańców”. Mieszkańcy przedkładali własne propozycje w zakresie rozwiązania problemu jednak najczęściej odbywało się to w formie projektu do budżetu obywatelskiego (BO), którym następnie zajmowały się komórki organizacyjne urzędu miasta oraz organy władzy lokalnej. Na etapie wdrożenia działania publicznego „mieszkańcy mają wpływ poprzez monitoring, gdzie mogą zgłosić sugestię, że coś jest nie do końca w dobrym tempie wykonywane, że można coś usprawnić”.

W Chełmie, podobnie jak w Białej Podlaskiej, mieszkańcy włączani byli w proces decyzyjny na etapie diagnozowania problemów (68% wskazań) oraz planowania działań (44%). Na pozostałych etapach kształtowania polityki, zdaniem radnych, mieszkańcy nie dysponowali możliwością współdecydowania. Działo się tak:

- przy podejmowaniu decyzji – 35% badanych „raczej się nie zgadza” z urzeczywistnieniem tego sposobu rządzenia,
- podczas realizacji działań – 50% radnych „nie zgadza” się z jego zastosowaniem,
- gdy odbywa się ewaluacja i monitoring – 37% ankietowanych „raczej się nie zgadza” z włączeniem mieszkańców na tym etapie procesu decyzyjnego.

Według przewodniczącego rady miasta największe zaangażowanie i tym samym włączenie mieszkańców w życie publiczne było uzależnione „od wagi sprawy”. Choć, najistotniejsze z pewnością były etapy dotyczące diagnozowania problemów oraz planowania działań. W opinii radnego można dostrzec pojedyncze działania na poziomie ewaluacji, np. w obszarze stanowionego prawa miejscowego. Jako egzemplifikację rozmówca przytoczył uchwalone przez samorząd prawo dotyczące odpadów komunalnych, a dokładnie limitów dla mieszkańców na niektóre odpady³⁰. Wdrożenie przepisów prawa miejscowego i jego praktyczne zastosowanie wskazało pewne niedoskonałości, które zostały zmodyfiko-

³⁰ Uchwała nr XXXI/355/17 Rady Miasta Chełm z dnia 25 września 2017 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania

wane dzięki opinii mieszkańców. Sukces tego działania spowodował, że władze lokalne podjęły decyzję, aby co kwartał dokonywać oceny stosowania tego prawa wsłuchując się w głos mieszkańców, a następnie na tej podstawie wprowadzać zmiany.

Z kolei w Lublinie według 53% radnych najważniejszym etapem kształtowania polityki lokalnej przez mieszkańców było diagnozowanie problemów. Na drugim miejscu wedle 43% radnych znajdowała się ewaluacja i monitoring, a więc finalny i końcowy proces decydowania, który pozwala wyciągnąć wnioski co do podjętej wcześniej decyzji oraz dokonać pewnej modyfikacji. Co istotne, mieszkańcy mieli wpływ także na proces planowania (40%) oraz podejmowania decyzji (33%). Zdaniem 29% radnych mieszkańcy zdecydowanie nie mogli być włączani w proces realizacji określonych działań. Według przewodniczącego rady miasta zaangażowanie mieszkańców widoczne było „na etapie planowania bo to jest główny punkt, kiedy wysłuchujemy mieszkańców, nie na etapie diagnozowania”. Jak dodaje „na etapie realizacji to raczej już nie, bo to już jest temat ustawowy, gdzie są przydzielone określone kwestie. Diagnozowanie odbywa się w oparciu o statystyki, które mamy w mieście, i to one decydują” czy dane działanie podjąć czy też nie. Dlatego planowanie jest momentem, w którym władze zbierają opinie w zakresie potrzeb i problemów mieszkańców, a następnie uwzględniają je w kolejnych etapach tworzenia polityki. Przydatna jest także opinia mieszkańców, czy konkretne przedsięwzięcia przynoszą zamierzony efekt.

W przypadku Zamościa wszystkie etapy procesu decyzyjnego według radnych mogły być współkształtowane przez mieszkańców. Największy wpływ mieli oni jednak na planowanie (63% wskazań), na drugim miejscu, co zaskakujące, znalazła się realizacja działań (61%). Przypuszczać można, że na taką opinię radnych miał wpływ budżet obywatelski, który w ostatnich latach został wdrożony w tym mieście. W związku z tym radni mogli potraktować to pytanie bardzo wąsko, sprowadzając głównie (jeśli nie wyłącznie) do BO. Kolejnym istotnym etapem decydowania, w który włączano mieszkańców, zdaniem 56% radnych, było diagnozowanie problemów, następnie 50% badanych wybrało odpowiedź „monitoring i ewaluacja”. Podejmowanie decyzji to etap, do którego mieszkańcy byli zapraszani, ale uczestniczyli w nim najrzadziej (44% wskazań). Opinia radnych wydaje się zgodna ze spostrzeżeniami przewodniczącego rady, który zauważył, że „to jest najważniejsze – cała działalność polega na planowaniu i realizacji”.

odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, Dz. Urz. Woj. Lubelskiego, poz. 4137.

Wyniki badań empirycznych – opinia prezydentów miast

Ważnym elementem przeprowadzonych badań była również część, na którą składają się opinie prezydentów na temat udziału mieszkańców w polityce lokalnej. Podobnie jak radni, zostali oni zapytani o etap procesu decyzyjnego, na jakim mieszkańcy byli najczęściej włączani w sprawy wspólnoty lokalnej przez organy samorządowe. W rezultacie, według rozmówców, zdecydowanie we wszystkich miastach dominowało zaangażowanie mieszkańców w początkowych etapach przywołanego procesu, tylko w niektórych miastach widoczne było ich włączenie również w końcowym stadium – działo się tak w Chełmie i w Lublinie w okresie VI i VII kadencji JST oraz w Zamościu od VII kadencji samorządu lokalnego.

Ze zgromadzonego materiału empirycznego wynika, że w Białej Podlaskiej w latach 2002–2010 mieszkańców najczęściej zapraszano do uczestnictwa w procesie decyzyjnym na jego początkowym etapie, tj. identyfikacji problemów. Choć, jak zaznacza ówczesny prezydent miasta Andrzej Czapski, podejmowano działania, które stwarzały mieszkańcom możliwość uczestnictwa również na innych poziomach decydowania, to korzystali z tego raczej niechętnie. Kolejne etapy decydowania, tj. podejmowanie decyzji oraz jej realizacja, pozostawały w gestii władz lokalnych. Prezydent miasta twierdził, że wynika to z reprezentacyjnej formuły sprawowania władzy oraz wiedzy jaką posiadają przedstawiciele władzy samorządowej w związku ze pełnioną funkcją: *„jak się zaufało komuś i się go wybrało, to trzeba mu zaufać, że ta osoba wie, co robi i że się nie zasłania urzędem. Osoby, które zajmują się na co dzień sprawami miasta, widzą dokumenty, statystyki czy dane i lepiej wiedzą, co jest potrzebne dla miasta, niż zwykli mieszkańcy”*. W kolejnych etapach projektowania polityki, tj. monitoringu i ewaluacji, zdaniem rozmówcy, brakowało współdziałania z mieszkańcami. Jak mówił, jedynie w sposób nieformalny obserwowano nastroje i opinie społeczne. Aczkolwiek, władze miasta nie podejmowały oficjalnych działań w tym zakresie.

Według kolejnego prezydenta analizowanego miasta – Dariusza Stefaniuka – w latach 2014–2018 mieszkańcy byli włączani w proces decyzyjny na wszystkich etapach. Taką informację przedstawił prezydent miasta, ale jednocześnie nie podał konkretnych rozwiązań ani przykładów potwierdzających ten stan rzeczy. W efekcie trudno ocenić, czy proces ten rzeczywiście miał miejsce. Na podstawie badań własnych, w tym przeglądu aktów prawa miejscowego, można zauważyć, że mieszkańcy byli włączani w decydowanie na etapie, jakim jest podejmowanie decyzji, czego prze-

jawem był budżet obywatelski. Prezydent miasta wskazał natomiast, że władze uwzględniały opinie mieszkańców zebrane za pośrednictwem konsultacji społecznych, czego dowodem była nowelizacja uchwały dotyczącej sprzedaży alkoholu³¹. Jak twierdził rozmówca: „dzięki opinii mieszkańców i dyskusji udało się ustalić kompromis, który przełożył się na kształt projektu uchwały”.

W Chełmie natomiast w latach 2002–2006, gdy prezydentem miasta był Krzysztof Grabczuk, mieszkańcy decydowali o sprawach miasta głównie na etapie diagnozowania problemów, kiedy szereg różnych spraw poddawano pod dyskusję. Istotny był również etap planowania określonych inicjatyw w odniesieniu do budżetu miasta, który stanowił główny przedmiot konsultacji społecznych. Warto podkreślić, że prezydent miasta cenił narzędzie, jakim są konsultacje, gdyż w jego opinii „pomagają sprawować władzę poprzez to, że mieszkańcy utożsamiali się, że są współautorami danego dzieła”. W kolejnych latach tj. 2006–2018, gdy prezydenturę miasta sprawowała Agata Fisz, mieszkańcy mieli możliwość uczestniczenia w życiu publicznym na każdym etapie decydowania, czego potwierdzeniem są konkretne przykłady przez nią przytoczone. W rezultacie na etapie identyfikacji problemów m.in. poddawano pod dyskusję określony katalog problemów lub dokumentów strategicznych, jak np. projekt „Nowy Chełm” związany z opracowaniem diagnozy społeczno-gospodarczej do aktualizacji Lokalnego Programu Rewitalizacji Miasta Chełm. Do planowania działań wykorzystywano spotkania o charakterze konsultacyjnym odbywające się w radach osiedli. W kolejnym kroku, kiedy podejmowano decyzje, a także wtedy, gdy je realizowano, największe znaczenie odgrywał budżet obywatelski oraz wyłanianie zadań do realizacji w jego ramach. Na ostatnim etapie kształtowania polityki lokalnej, do jakiej należą monitoring i ewaluacja, został przedstawiony przykład weryfikacji sprawozdań z wykonania BO, monitorowania przebiegu realizacji zadań w ramach spotkań rad osiedli lub bezpośrednio w wydziałach urzędu miasta.

W Lublinie w latach 2002–2006, mieszkańcy byli włączani w proces decyzyjny głównie na etapie diagnozowania oraz planowania działań. Jako przykład prezydent miasta Andrzej Pruszkowski wskazał konsultacje w sprawie zintegrowanego rozwoju transportu zbiorowego. W analizowanym okresie władze lokalne uwzględniały sugestie mieszkańców wynika-

³¹ Uchwała nr XXXIX/46/18 z dnia 6 lipca 2018 r. w sprawie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie miasta Biała Podlaska, Dz. Urz. Woj. Lub. z 2018 r. poz. 3728.

jące z zastosowania niewiązanych form partycypacji. Jak zauważa sam lider lokalny: „*polityk, który ma mandat pochodzący z wyborów, nie byłby racjonalny, gdyby nie brał pod uwagę tych opinii, które dotyczą życia wspólnoty, za którą odpowiada, które podziela i na które dysponuje środkami*”. Następnie w kolejnej kadencji JST przypadającej na lata 2006–2010, podobnie jak wcześniej, do kluczowych etapów kształtowania polityki z udziałem mieszkańców należała identyfikacja określonych problemów i sposobów ich rozwiązania, a także planowanie działań. Najczęściej opinie mieszkańców zbierane były podczas spotkań organizowanych w dzielnicach. Co więcej, jak podkreśla ówczesny prezydent miasta Adam Wasilewski, udział mieszkańców w planowaniu realizował się w sposób pośredni przez radnych, którym zgłaszano określone sprawy czy problemy. W kolejnych latach tj. 2010–2018, jak twierdzi kolejny prezydent miasta – Krzysztof Żuk – występowała możliwość angażowania mieszkańców we wszystkich poziomach decydowania: „*schodzimy na każdy etap z tym postulatem konsultacji i budowania akceptacji społecznej [...] tylko oczywiście trzeba dać ten materiał, żeby ktoś się odniósł*”. Jak zauważył prezydent miasta, bardzo ważną rolę w tym zakresie odgrywa przygotowanie kadr administracji lokalnej do przeprowadzenia konsultacji społecznych, która dostarcza odpowiednich informacji na temat zakresu przedmiotowego konsultowanej sprawy. Warto dodać, że stosowanie niewiązanych form partycypacji było traktowane w kategoriach weryfikacji stanowisk władz lokalnych. W badanym okresie w Lublinie występowały narzędzia oferujące mieszkańcom możliwość partycypacji na różnych etapach tworzenia polityki. Dla przykładu, diagnoza problemów odbywała się przez konsultacje społeczne i spotkania z prezydentem czy radnymi, natomiast planowanie działań m.in. przez konsultowanie czy dyskusję w panelu obywatelskim³², zaś podejmowanie decyzji oraz jej realizacja poprzez BO i jego zieloną wersję (zielony budżet obywatelski), podczas, gdy monitoring i ewaluacja były widoczne w raportach opracowanych, np. po wdrożeniu BO czy konsultacjach.

W Zamościu w latach 2002–2010 mieszkańcy najczęściej byli uczestnikami procesu rządzenia na etapie identyfikacji problemów i ich diagnozowania. W planowaniu przykładem partycypacji mieszkańców był plan budowy ulic w mieście. Sfera podejmowania decyzji oraz realizacji określonych działań pozostawała zaś w kompetencji samorządu. Prezydent miasta Marcin Zamojski zaznaczył także, że efekty konsultacji przepro-

³² Panel obywatelski został przeprowadzony w Lublinie po raz pierwszy w 2018 r. i został poświęcony tematowi smogu. W ramach dyskusji zostało wypracowanych 55 rekomendacji dla przedstawicieli władzy lokalnej.

wadzonych z mieszkańcami, o ile było to możliwe, były uwzględniane przy podjęciu decyzji politycznej. Od 2014 roku, kiedy prezydentem miasta został Andrzej Wnuk włączenie mieszkańców w kształtowanie polityki lokalnej uległo poszerzeniu i obejmowało diagnozowanie i identyfikację problemów, które odbywały się głównie na poziomie zebrań osiedli, ale także spotkań z prezydentem miasta. W planowaniu określonych działań, podobnie jak w poprzednich kadencjach JST, mieszkańcy uczestniczyli przez projektowanie czteroletniego planu budowy ulic. Etap podejmowania decyzji był tym, w którym udział obywateli stał się możliwy przez wprowadzenie budżetu obywatelskiego. Istotnym etapem było także wdrażanie rozwiązań proponowanych, m.in. przez rady społeczne. Prezydent miasta wskazał tutaj przykład zmian w miejskim planie zagospodarowania przestrzennego. Podobnie włączenie mieszkańców było widoczne na etapie monitoringu i ewaluacji, w który najczęściej włączano rady społeczne. Największą aktywność w kształtowaniu polityki lokalnej wykazywała rada działalności pożytku publicznego, która zaproponowała m.in. wprowadzenie głosowania elektronicznego do BO. Jednym z istotniejszych form włączenia społeczności do procesu decydowania publicznego były konsultacje społeczne, jednak te dotyczyły najczęściej BO.

Podsumowanie

Zmiana uwarunkowań, w których funkcjonuje współczesna administracja wpływa na konieczność poszukiwania metod rządzenia, które zwiększają skuteczność jej działania. Dlatego w modelu rządzenia zachodzą przeobrażenia polegające na zwiększeniu udziału obywateli w procesie projektowania i implementacji lokalnej polityki publicznej, inspirowane nie tylko trendami występującymi w państwach Europy Zachodniej, ale także oczekiwaniami i problemami pojawiającymi się w przestrzeni publicznej. Rozważania zawarte w niniejszym opracowaniu dowodzą, że w badanych samorządach mamy do czynienia ze zmianami w kreowaniu polityki publicznej ukształtowanymi pod wpływem idei *participatory governance*. Polegają one na tym, że władze lokalne są znacznie bardziej otwarte na wsłuchiwanie się w głos mieszkańców, i jednocześnie zachęcają ich do udziału w decydowaniu. Dzieje się tak dlatego, że obywatele posiadają wiedzę o najbliższym otoczeniu, która pozwala na lepszą identyfikację problemów społecznych oraz zdefiniowanie kierunku prowadzonej polityki. Co więcej, władze lokalne oferują obywatelom szersze możliwości włączenia w proces decyzyjny. Do najczęściej stosowanych

narzędzi partycypacyjnych, które pozwalają obywatelom wpływać na kształt polityk lokalnych należą: konsultacje społeczne, budżet obywatelski, w niektórych przypadkach korzystano z tzw. innowacji demokratycznych tj. zielony budżet obywatelski oraz panel obywatelski (Lublin). Z przeprowadzonych badań wynika, że dominujące znaczenie w kreowaniu polityki lokalnej odgrywały konsultacje społeczne, choć jednocześnie w opinii prezydentów stanowiły raczej „wskazówkę” lub „weryfikację stanowisk władz lokalnych”. Oznacza to, że badani mają świadomość ich niewiążącego charakteru i ich wpływ na decyzję polityczną oceniają raczej jako niski. Jednocześnie warto zwrócić uwagę, że włączenie obywateli w proces decyzyjny rzadko sprowadza się do tego, co stanowi kwintesencję PG, czyli do współdecydowania. Trudno też mówić o istotnej roli mieszkańców w procesie tworzenia polityki lokalnej, gdy zaangażowani są głównie na początkowym etapie procesu decyzyjnego. Podsumowanie wyników badań empirycznych w tym zakresie przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Zestawienie zbiorcze dotyczące włączenia mieszkańców MNP województwa lubelskiego na różnych etapach procesu decyzyjnego

Poziom decyzyjny	Diagnozowanie	Planowanie	Podejmowanie decyzji	Implementacja	Monitoring i ewaluacja
BIAŁA PODLASKA					
Radni	Tak	Tak	Nie	Nie	Częściowo
Prezydenci	Tak	Tak	Częściowo	Nie	Nie
CHEŁM					
Radni	Tak	Tak	Nie	Nie	Częściowo
Prezydenci miast	Tak	Tak	Częściowo	Częściowo	Nie
LUBLIN					
Radni	Tak	Częściowo	Częściowo	Nie	Tak
Prezydenci miast	Tak	Tak	Częściowo	Częściowo	Tak
ZAMOŚĆ					
Radni	Tak	Tak	Częściowo	Tak*	Tak
Prezydenci miast	Tak	Tak	Częściowo	Częściowo	Częściowo

* badani wzięli pod uwagę tylko BO.

Częściowo – oznacza, że radni i/lub prezydenci mieli wątpliwości, co do faktycznego udziału mieszkańców na danym etapie decydowania publicznego, zaś jedynym narzędziem, które rozpatrywali na wyższych poziomach procesu decyzyjnego był BO.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników przeprowadzonych badań własnych.

Jak wynika z powyżej tabeli, decydenci polityczni decydowali się na włączenie obywateli głównie na początkowym etapie procesu decyzyjnego, sporadycznie zaś brali udział w decydowaniu oraz ewaluacji. Dowodzi to, że pomimo wielu zachodzących zmian głównym podmiotem odpowiedzialnym za proces formułowania i wdrażania polityki nadal pozostaje administracja publiczna. Ma to niewątpliwie związek z tradycją i zakorzenieniem polskiej administracji w systemie demokracji przedstawicielskiej. Zarówno radni, jak i prezydenci miast, akcentowali bowiem znaczenie przywołanej formuły sprawowania władzy w kształtowaniu polityki lokalnej. Ważny akcent został położony na rolę lokalnego lidera w tworzeniu polityki lokalnej oraz partycypacji w niej mieszkańców. Jak bowiem dostrzegają badani, to od organu wykonawczego JST zależy, czy miasto będzie zainteresowane współpracą z innymi interesariuszami oraz na ile w powyższe działania będą włączani mieszkańcy. Zatem od decydentów politycznych zależy także, w której fazie cyklu polityki publicznej będzie możliwy udział mieszkańców. Wyniki badań dowodzą, że większość najważniejszych decyzji nadal spoczywa w rękach reprezentacji politycznej. Ma to niewątpliwie związek z tym, że posiada ona legitymizację demokratyczną i formalną, a jednocześnie wyposażona jest w zasoby organizacyjne, proceduralne i materialne pozwalające jej realizować podjęte decyzje. Co więcej, organy władzy samorządowej traktowane są jako te, które rozliczane są za końcowe efekty związane z procesem rządzenia. W rezultacie oparte na współrzędzeniu uczestnictwo obywatelskie jest uzupełnieniem, nie zaś trzonem procesu decyzyjnego.

Bibliografia

- Andrews R., Cowell R., Downe J., Martin S., Turner D., *Supporting effective citizenship in local government: Engaging, educating and empowering local citizens*, «Local Government Studies» 2008, t. 34, nr 4.
- Arnstein S.R., *A Ladder of Citizen Participation*, «Journal of the American Institute of Planners» 1969, vol. 35, nr 4.
- Bevir M. (red.), *The Sage Handbook of Governance*, [b.m.w.] 2011.
- Bevir M., *Key Concept in Governance*, [b.m.w.] 2011.
- Cyboran B., *Podejście governance w polityce publicznej jako inspiracja dla uczenia się współdziałania dorosłych. Przykład gdańskiej polityki migracyjnej*, «Rocznik Andragogiczny» 2018, t. 5.
- Hausner J. (red.), *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2007.
- Howlett M., Mukherjee I. (red.), *Routledge Handbook of Policy Design*, [b.m.w.] 2020.
- Izdebski H., *Od administracji publicznej do public governance*, «Zarządzanie Publiczne» 2007, nr 1.

- Kraft M.E., Furlong S.R., *Public Policy. Politics, Analysis and Alternatives*, Waszyngton 2007.
- Löffler E., Bovaird T. (red.), *Public Management and Governance*, London 2005.
- Maassen S., Weingart P., *Democratization of Expertise? Exploring Novel Forms of Scientific Advice in Political Decision-Making*, [b.m.w.] 2005.
- Michałowski S., Sidor M., Wasil J. (red.), *25 lat samorządu terytorialnego w Polsce – bilans doświadczeń*, Lublin 2016.
- Pawłowska A., Kmieciak R., Kołomycew A., Radzik-Maruszak K., Antkowiak P. (red.), *Spoleczne rady i komisje jako (nie)obecny uczestnik lokalnego procesu decyzyjnego*, Warszawa 2020.
- Peters B.G., *American Public Policy, Promise and Performance*, Waszyngton 2004.
- Peters B.G., *Policy capacity in public administration*, «Policy and Society» 2015, vol. 34.
- Papadopoulos Y., Warin P., *Are innovative, participatory and deliberative procedures in policy making democratic and effective?*, «European Journal of Political Research» 2007, t. 46, nr 4.
- Pitkin H.F., *The Concept of Representation*, Berkeley–Los Angeles 1967.
- Rittel H., Webber M., *Dilemmas in a General Theory of Planning*, «Policy Sciences» 1973, vol. 4, nr 2.
- Rhodes R.A.W., *The New Governance: Governing without government*, «Political Studies» 1996, t. 44, nr 4.
- Schimanek T., *Partycypacja obywatelska w społeczności lokalnej*, Warszawa 2015.
- Stoker G., Chhotray V., *Governance Theory and Practice. A Cross-Disciplinary Approach*, [b.m.w.] 2009.
- Szarfenberg R., *Polityka publiczna – krótkie wprowadzenie*, Warszawa 2016.
- Szulc-Wałeczka E., *Rola organów przedstawicielskich w procesie współzrządzenia partycypacyjnego (participatory governance). Studium przypadku wybranych miast*, «Polityka i Społeczeństwo» 2021, nr 1 (19).
- Zybała A., *Polityki publiczne*, Warszawa 2012.
- Zybała A., *Polityka publiczna wobec wzorców zarządzania publicznego*, «Zarządzanie Publiczne» 2013, nr 26.