



Maja Błaszak
Streszczenie rozprawy doktorskiej

Zrównoważony rozwój miast w świetle budżetów obywatelskich

Promotor: prof. dr hab. Wiesława Przybylska-Kapuścińska

Promotor pomocniczy: dr Agata Basińska-Zych

Uzasadnienie wyboru tematu

W polskich miastach od 2012 r. społeczności lokalne mogą zgłaszać projekty, które mogłyby być realizowane w ramach funduszy miasta, tzw. budżetów obywatelskich. Wysokość środków finansowych na realizację budżetów obywatelskich określa corocznie Rada Miasta. Celem budżetu obywatelskiego jest włączenie mieszkańców w proces planowania wydatków budżetowych. Z drugiej strony dzięki zgłaszanym i realizowanym projektom, władze lepiej poznają potrzeby obywateli w zakresie ich finansowania ze środków publicznych. Przepisy prawne nie narzucają jednak jednolitych form budżetu obywatelskiego, procedur czy zasad ich tworzenia i realizowania dla wszystkich miast.

Aktywna partycypacja społeczna w sposób naturalny dąży do realizowania potrzeb mieszkańców. W ramach takich działań uzewnętrznia się teoria wyboru publicznego (*public choice*). Realizowane projekty budżetów obywatelskich zaspokajają nie tylko potrzeby doczesne – jednorazowe, ale coraz częściej też potrzeby długotrwałe i ciągłe. Zgodnie z teorią dóbr publicznych istnieją dobra, które raz wyprodukowane dają konsumentom ten sam poziom satysfakcji, niezależnie od liczby korzystających. Realizacja zwycięskich projektów budżetów obywatelskich generuje dobra publiczne i wpływa tym samym na trwały rozwój miasta. Tenże rozwój nie w założeniach, ale w skutkach – realizuje cele ekonomii zrównoważonego rozwoju.

Ekonomia zrównoważonego rozwoju rozwija się na filozoficznej podbudowie idei łączenia zrównoważonego rozwoju z wykorzystaniem dorobku ekonomii środowiska, ekonomii ekologicznej, ekonomii instytucjonalnej, ekonomii społecznej i innych. Można uznać, że zrównoważony rozwój dąży do zaspakajania doczesnych potrzeb społeczeństw, zakładając, że

przyszłe pokolenia będą mogły tak samo je realizować. Zrównoważony i trwały rozwój obejmuje trzy obszary: **gospodarkę, społeczeństwo i środowisko**.

Ze względu na zróżnicowanie dużych miast na prawach powiatu jako jednostek przestrzennych, dynamizujących rozwój regionalny kraju, zarówno pod względem powierzchni, liczby mieszkańców, struktury budżetów, a także innych czynników decydujących o potencjale partycypacyjnym mieszkańców – niezwykle istotne jest zbadanie aktywności mieszkańców w zakresie zgłaszanych projektów budżetów obywatelskich.

Ponadto ważnym zadaniem wydaje się ustalenie, na ile popularnym instrumentem partycypacji w Polsce jest budżet obywatelski. Co więcej z perspektywy strategicznych dokumentów międzynarodowych i krajowych, a także *Strategii rozwoju województw wielkopolskiego, dolnośląskiego i lubuskiego*, ale i samych miast, wydaje się interesujące sprawdzenie, czy w poszczególnych miastach realizowane projekty wpisują się w cele zrównoważonego rozwoju. Ciekawym wątkiem podjętym w pracy jest też uzyskanie wiedzy, jak proponowane projekty rozkładają się na jego trzy obszary – rozwój społeczny, gospodarczy i środowiskowy.

Należy zwrócić uwagę, iż władze samorządowe miast budując strategię robią to celowo, uzależniając swoje plany strategiczne rozwoju od nadrzędnych wytycznych. Budżet miasta, jaki jest planowany, musi uwzględniać nadrzędną politykę, której celem jest dążenie do zrównoważonego rozwoju. Mieszkańcy natomiast, zgłaszając projekty i dokonując wyborów, kierują się potrzebami własnymi i współmieszkańców. Postulaty mieszkańców są oddolnymi inicjatywami, w których działania mają charakter intuicyjny. Okazuje się, że te oddolne działania wzmacniają procesy zrównoważonego rozwoju. Realizowanie intuicyjnych postulatów obywateli determinuje kierunek zmian planowanych przez władze miasta, a co za tym idzie, również budżetów miast, czy strategii.

W zakresie warunków tworzenia projektów budżetów obywatelskich w Polsce nie ma też spójności co do procedur i zasad. Wdrażanie idei budżetu obywatelskiego dla miast na prawach powiatu stało się elementem obligatoryjnym strategii i budżetu miasta od stycznia 2018 r. Nie ma jednak jasnych wytycznych co do tego, kto może zgłaszać projekty i jakie muszą one spełniać warunki wstępne. Procedury w różnych miastach są dowolnie ustalane przez władze miasta, w porozumieniu z przedstawicielami mieszkańców.

Cele rozprawy

Głównym celem głównym rozprawy doktorskiej jest **przedstawienie charakterystyki narzędzia współzarządzania miastem, jakim jest budżet obywatelski oraz jego kompleksowe badanie i ocena.**

Natomiast **celami częściowymi** pracy są:

1. Identyfikacja warunków wdrożenia budżetów obywatelskich.
2. Wskazanie roli samorządu w zakresie tworzenia warunków realizacji budżetów obywatelskich.
3. Identyfikacja koncepcji zrównoważonego rozwoju jako stymulanty lub rezultatu budżetów obywatelskich.
4. Obserwacja kierunku rozwoju projektów budżetów obywatelskich z uwagi na realizację celów zrównoważonego rozwoju..
5. Analiza osiągniętych efektów budżetów obywatelskich i sprawdzenie, czy generują one dobra publiczne i są spójne z potrzebami mieszkańców.
6. Wskazanie roli samorządu miasta w pobudzaniu partycypacji obywatelskiej.
7. Identyfikacja czynników wpływających na aktywność mieszkańców w kształtowaniu i realizacji budżetów obywatelskich.

Hipotezy badawcze

Dla realizacji celu rozprawy podjęto się weryfikacji dwóch hipotez badawczych, uzupełnionych sześcioma hipotezami częściowymi. Pierwsza hipoteza odwołuje się do teorii, a druga jest hipotezą zdroworozsądkową.

H1. Budżety obywatelskie wpisują się teoretyczny nurt ekonomii instytucjonalnej.

Hc.1a. Budżety obywatelskie wybierane są zgodnie z teorią wyboru publicznego.

Hc.1b. Efekty realizacji budżetów obywatelskich tworzą dobra publiczne i dobra wspólne.

H2. Zrealizowane projekty w ramach budżetów obywatelskich wzmacniają zrównoważony rozwój miast.

Hc.2a. Brak jednolitych uwarunkowań wdrażania budżetów obywatelskich, w tym procedur i zasad, powoduje zróżnicowanie aktywności mieszkańców w ich kształtowaniu.

Hc.2b. Budżety obywatelskie koncentrują się głównie na celach społecznych zrównoważonego rozwoju.

Hc.2c. Liderzy budżetów obywatelskich pisząc i realizując projekty nie brali pod uwagę celów zrównoważonego rozwoju.

Hc.2d. Rosnąca aktywność mieszkańców miast może wpływać na ich świadomość w zakresie partycypacji obywatelskiej.

Podmiot, przedmiot, zakres czasowy i terytorialny rozprawy

Zakres przedmiotowy dysertacji koncentruje się na zbadaniu poziomu aktywności mieszkańców, warunkach i efektach zrealizowanych projektów budżetów obywatelskich, a także sprawdzeniu roli liderów budżetów obywatelskich, ostatecznie dochodząc do wniosku, na ile te projekty i decyzje władz samorządowych wspierają cele zrównoważonego rozwoju miast. **Zakres podmiotowy** obejmuje dwa poziomy interesariuszy budżetów obywatelskich:

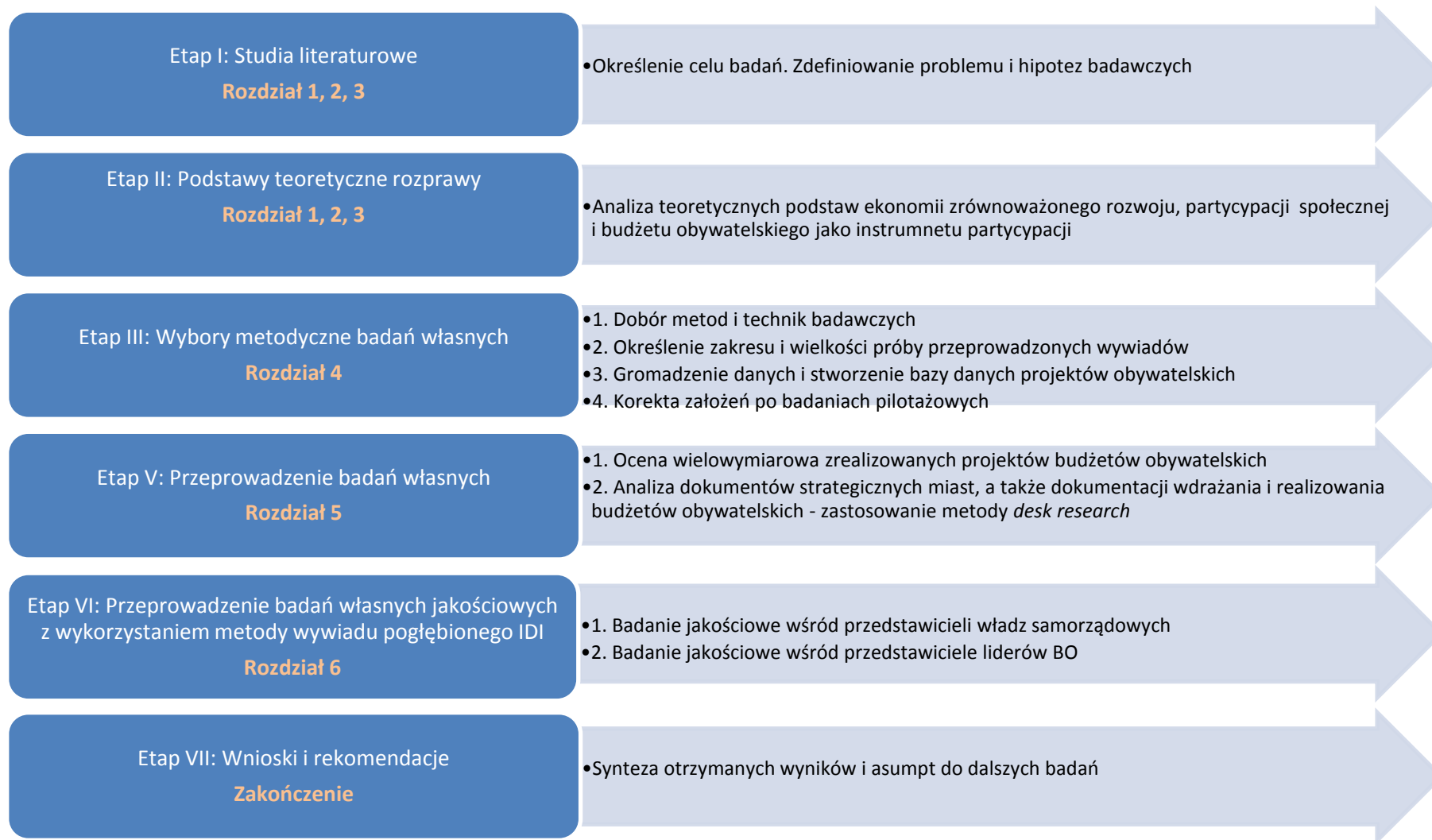
- władze miast oraz
- jednostek zgłaszających i tworzących projekty czyli liderów.

Zakres czasowy części teoretycznej i empirycznej pracy obejmuje lata 2013-2020. Natomiast **zakres terytorialny** odnosi się do wybranych do analizy przez autorkę trzech miast na prawach powiatu – Poznania, Wrocławia i Gorzowa Wlkp. jako case study.

Metody i techniki badawcze

Złożona problematyka pracy wymagała zastosowania różnych technik i narzędzi badawczych. Badania zrealizowane w ramach dysertacji doktorskiej były przeprowadzone w oparciu o metodę indukcji, określaną jako pewne typowe i powtarzalne sposoby zbierania, analizy i interpretacji danych empirycznych, służące do uzyskania maksymalnie zasadnych odpowiedzi na pytania badawcze. W pracy wykorzystano zarówno badana ilościowe, jak i jakościowe. Przyjęty przez autorkę tok rozumowania zakładał uwzględnienie w niej analizy literatury przedmiotu, analizy porównawczej wyników badań krajowych i zagranicznych, analizy danych wtórnych oraz analizy i interpretacji wyników badań własnych. Do sporządzenia kompleksowej analizy i charakterystyki znaczenia budżetów obywatelskich w procesie rozwoju zrównoważonego, jak również oceny roli samorządu i mieszkańców w całym procesie, wykorzystano komplementarne względem siebie, następujące techniki badawcze: analizę dokumentów i danych wtórnych, wywiadu pogłębionego – metodą IDI, metodę punktową ekspercką oraz analizę dynamiki i zmienności zjawisk.

Procedurę badawczą ilustruje schemat 1.



Schemat 1. Procedura badawcza przyjęta w rozprawie doktorskiej

Źródło: opracowanie własne.

Praca ma charakter teoretyczno-empiryczny i składa się z sześciu rozdziałów. Struktura pracy podporządkowana jest realizacji jej celu głównego, podczas gdy poszczególne rozdziały prowadzą do wypełnienia celów cząstkowych. Rozdziały pierwszy, drugi i trzeci są rozdziałami teoretycznymi. Rozdział czwarty ma charakter metodyczny, natomiast rozdziały piąty i szósty – empiryczny.

Rozdział pierwszy koncentruje się na przedstawieniu uwarunkowań zrównoważonego rozwoju miast. Przybliża on założenia teorii zrównoważonego rozwoju na tle innych teorii rozwoju gospodarczego. Następnie scharakteryzowano w nim zarówno determinanty rozwoju zrównoważonego, jak i cele, do których osiągnięcia rozwój ten dąży. Rozwinięto w nim także wątek ewolucji ekonomii zrównoważonego rozwoju, a następnie wychodząc z ogólnych założeń, zaprezentowano założenia zrównoważonego rozwoju miast.

W rozdziale drugim przedstawiono założenia i źródła partycypacji obywatelskiej. Wskazano podstawy teoretyczne partycypacji obywatelskiej, do których autorka zalicza teorię wyboru publicznego i teorię dóbr publicznych. Przeanalizowano ekonomiczne, a także społeczno-prawne uwarunkowania włączania mieszkańców w procesy zarządzania miastem, w tym kształtowanie różnych form ich aktywności.

W ramach rozdziału trzeciego scharakteryzowano budżet obywatelski jako instrument partycypacji mieszkańców we współzrządzeniu miastem. Zaprezentowano doświadczenia światowe, jak i polskie w zakresie wdrażania i funkcjonowania budżetów obywatelskich. Wskazano również czynniki mające wpływ na rozwój budżetu obywatelskiego.

Rozdział czwarty poświęcony jest założeniom metodycznym rozprawy. Zaprezentowano w nim jest tok postępowania badawczego, charakterystyka wykorzystanych metod i narzędzi badawczych. Przedstawiona też jest procedura badawcza, a także dobór próby odnoszący się do wywiadów oraz przyjęte zakresy badawcze. Scharakteryzowano sposób prowadzenia badań i obróbki statystycznej uzyskanych danych.

W rozdziale piątym analizowano realizację budżetów obywatelskich w latach 2013-2020 w trzech wybranych miastach. Przedstawiono wyniki analizy strategii rozwoju miast, wskazano różnice i elementy wspólne. Dzięki przyporządkowaniu ich do poszczególnych celów zrównoważonego rozwoju wskazano kierunki oddziaływania tego instrumentu na zrównoważony rozwój miast.

W rozdziale szóstym, na podstawie wyników uzyskanych w rozdziale piątym przeprowadzona została analiza wyników wywiadów z przedstawicielami urzędów i reprezentantami liderów miejskich. W wyniku przeprowadzonych wywiadów określono rolę samorządu we wspieraniu aktywności mieszkańców, a także wskazano czynniki aktywności

mieszkańców i rolę liderów w zakresie możliwości wspierania przez nich zrównoważonego rozwoju.

Ostatecznie na podstawie przeprowadzonych badań ilościowych i jakościowych, została przeprowadzona ocena budżetu obywatelskiego jako instrumentu współzarządzania miastami. Wskazano także sugestie dla mieszkańców i liderów, celem zwiększenia ich świadomości na temat roli partycypacji i jej wpływu na efektywne zarządzanie miastem dążącym do zrównoważonego rozwoju.

Rezultaty rozprawy i wnioski końcowe

Biorąc pod uwagę wyniki zrealizowanych badań oraz poprzedzające je założenia wstępne, można stwierdzić, że cel główny rozprawy czyli **charakterystyka narzędzia współzarządzania miastem, jakim jest budżet obywatelski oraz jego kompleksowa analiza i ocena**, również w świetle opinii urzędników miast i liderów miejskich, został osiągnięty. W wyniku analizy przeprowadzonej w niniejszej pracy zrealizowano wszystkie cele cząstkowe postawione we wstępie.

W przeprowadzonym badaniu mieszanym potwierdzono również postawione we wstępie hipotezy badawcze. Pierwsza z postawionych hipotez, odwołująca się do teorii, sformułowana – *„Budżety obywatelskie wpisują się teoretyczny nurt ekonomii instytucjonalnej”* została potwierdzona. Zweryfikowano ją na podstawie oceny punktowej projektów budżetów obywatelskich, jak i wywiadów z przedstawicielami liderów budżetów obywatelskich. **Po pierwsze** na podstawie wyników tych badań, można stwierdzić, iż budżety obywatelskie generują przede wszystkim dobra publiczne, ale w znacznej części są to dobra wspólne. W Poznaniu i Gorzowie Wlkp., z uwagi na możliwość wyboru w ramach budżetu obywatelskiego projektów miękkich, a nie infrastrukturalnych, dóbr wspólnych jest tworzonych relatywnie mniej, niż we Wrocławiu, w którym takiej możliwości mieszkańcy nie mają. **Po drugie** można uznać, iż wybory projektów budżetów obywatelskich odbywają się zgodnie z teorią wyboru publicznego. W teorii tej zakłada się racjonalność podejmowanych decyzji, która towarzyszy podczas głosowania przy wyborze projektów BO. Należy pamiętać, iż sukces decyzyjny jest możliwy do określenia po dokonaniu wyboru, jednak racjonalność decyzji jest znana wcześniej. Mieszkańcy miast, podejmując decyzję intencjonalnie, dążą do zaspakajania własnych potrzeb środowiskowych i społecznych, które pokrywają się co do zasady z potrzebami innych. Jeśli zatem wybierają projekty realizujące te potrzeby, można uznać, iż są one racjonalnymi.

Drugą z postawionych hipotez, mającą charakter zdroworozsądkowy i sformułowaną jako – „*Zrealizowane projekty w ramach budżetów obywatelskich wzmacniają zrównoważony rozwój miast*”, również można uznać za potwierdzoną. **Po pierwsze** uznać należy, że rzeczywiście brak jednolitych uwarunkowań wdrażania budżetów obywatelskich, w tym procedur i zasad, powoduje zróżnicowanie aktywności mieszkańców co do ich kształtowania. Zbyt często dokonywane zmiany procedur powodują niechęć mieszkańców do zapoznawania się z nimi i procesów do ich adaptacji. Jeśli jednak zmiany są korzystniejsze, tzn. zdaniem mieszkańców i liderów, dają większą swobodę wyborczą i zmniejszają obostrzenia na etapie weryfikacji wniosków, wtedy aktywność mieszkańców jest większa. **Po drugie** budżety obywatelskie koncentrują się głównie na celach społecznych zrównoważonego rozwoju. Zgodnie z przeprowadzonymi w pracy rozważaniami, każdy z wygranych projektów BO wpisuje się w cele zrównoważonego rozwoju. To, jakie cele zrównoważonego rozwoju są realizowane, jest inną kwestią, gdyż projekty mają różny charakter i zakres. **Po trzecie** potwierdzone zostało, iż liderzy budżetów obywatelskich realizując projekty BO nie mieli świadomości i nie brali pod uwagę celów zrównoważonego rozwoju. To, że projekty realizują te cele, jest efektem dodatkowym, niezaplanowanym. Warto nadmienić, iż zdecydowana większość liderów BO stanowią aktywiści miejscy, którzy prezentują poglądy prośrodowiskowe i prospołeczne. Podejmują swoją miejską aktywność, bo zwykle są idealistami, pragnącymi zmieniać świat. Rozmowy z nimi o zrównoważonym rozwoju sprawiały, że bardzo pozytywnie odbierali możliwość umiejscawiania celów *SDG* w efektach swoich projektów. Sugerowali nawet, iż przyszłościowo warto byłoby wziąć to pod uwagę na etapie weryfikacji projektów (w procedurach nie jest to rozpatrywane i oceniane), lub wręcz wpisać jako niezbędny punkt wniosków składanych projektów BO. **Po czwarte** udało się potwierdzić, iż rosnąca aktywność liderów miast może wpływać na świadomość mieszkańców w zakresie partycypacji obywatelskiej. Zarówno na poziomie samorządu, jak i mieszkańców nie ma wątpliwości, że taka zależność istnieje. Podkreślone w wywiadach jednak zostało, iż działania w kierunku propagowania różnych form partycypacji społecznej, w tym budżetu obywatelskiego są wciąż za słabe.

Dzięki przeprowadzonym w rozdziale piątym analizom wykazano, iż w strategiach rozwoju miast z perspektywą do 2020 r. budżet obywatelski nie pojawił się jako odrębna pozycja. W kolejnej perspektywie do roku 2030, nowe strategie mimo, że jeszcze mocniej podkreślają rolę mieszkańców, nie ujmują i nie definiują kategorii budżetu obywatelskiego. Niewykluczone, że wynika to z faktu, iż budżet jako narzędzie partycypacji, zostało odgórnie narzucone, jednak warto zwrócić uwagę, iż ten instrument mimo, iż wpisał się w coroczny

harmonogram działań mieszkańców w mieście, przez władze miast nie jest traktowany priorytetowo.

Porównując zebrane dane nie można uogólnić w pełni wyników, ale na pewno można zauważyć, iż zmiany w procedurach i zasadach organizacji BO rzutują na poziom aktywności mieszkańców w tym zakresie. Im większa swoboda w zakresie zgłaszanych projektów, a także kategoriach planowanych efektów, tym chęć włączania się mieszkańców w procesy partycypacyjne jest wyższa. Pozytywną obserwacją jest, iż poza drobnymi zaburzeniami trendu, można obserwować ciągły, niezbyt dynamiczny, ale stopniowy wzrost aktywności mieszkańców i ich większe zainteresowanie własnym miastem i samym budżetem obywatelskim.

Co warto podkreślić w tej części pracy wykazano, iż większość projektów BO ma charakter projektów zrównoważonych, a tym samym realizuje, choć w niezamierzony i niezaplanowany sposób, cele zrównoważonego rozwoju. Miastem najbardziej nastawionym na kreowanie zrównoważonej przestrzeni okazał się Wrocław. Przeanalizowano kategorie projektów BO, ostatecznie wykazując, iż kategorią w największej liczbie projektów wybieraną w Poznaniu łącznie w całym badanym okresie była kategoria inne, pod którą kryły się różne zadania, w tym działania społeczne. Gorzowianie wybierali najwięcej projektów, których celem była modernizacja lub budowa dróg i chodników. Zaś we Wrocławiu najwięcej zostało zrealizowanych projektów rekreacyjnych. Z uwagi na łączne podsumowanie liczb wybieranych projektów w poszczególnych kategoriach dla wszystkich miast, można wskazać ranking projektów.

Oceniając natomiast metodą punktową projekty budżetów obywatelskich w kontekście generowania przez nie dóbr publicznych wykazano, iż miastem tworzącym najwięcej dóbr wspólnych jest Wrocław. Jego średni odsetek projektów generujących dobra wspólne we wszystkich latach była powyżej wielkości dwóch pozostałych badanych miast. Wyjątkiem były lata 2013-2014, w których przodował Poznań. We Wrocławiu i Poznaniu poziom dóbr publicznych tworzonych w efekcie realizacji projektów budżetów obywatelskich oscyluje średnio w granicach 75%. W Gorzowie Wlkp. poziom ten jest znacznie niższy, niespełna połowa projektów. Jednak można powiedzieć jednoznacznie, iż budżet obywatelski wspiera proces tworzenia dóbr publicznych, a tym samym wspiera rozwój infrastrukturalny miasta i tworzenie przestrzeni przyjaznej mieszkańcom.

Dzięki przeprowadzonym badaniom jakościowym, których wyniki zostały zaprezentowane w rozdziale szóstym, wykazano, iż budżet obywatelski jest narzędziem rozpoznawalnym i dobrze ocenianym zarówno przez przedstawicieli samorządu miast, jak i liderów BO.

Wartością dodaną pracy jest też autorski sposób listę determinant rozwoju budżetu obywatelskiego w Polsce. Zwrócono przy okazji uwagę na stymulanty i destymulanty tego procesu. Jest to ważne, gdyż na tej podstawie można zaproponować organizatorom BO w miastach rozwiązania pobudzające aktywność mieszkańców w tym zakresie. Większa swoboda zgłaszania projektów, większa pula środków do zagospodarowania przeznaczona na BO, przejrzyste i jasne, niezbyt często zmieniane procedury, świadomość praw i obowiązków mieszkańców, chęć samorealizacji i zaufanie społeczne, a także rola lidera i wsparcie władz samorządowych są czynnikami wpływającymi na aktywność mieszkańców w zakresie budżetu obywatelskiego. Liderzy oczekują bowiem zdecydowanie większego budżetu, większej ilości kategorii, po to aby dać większe możliwości mieszkańcom współdecydowania o mieście i jego rozwoju.

Na podstawie badań wykazano również, iż liderzy BO przygotowując wnioski projektów biorą pod uwagę potrzeby mieszkańców, ale zwykle wskazanie potrzeb dzieje się na poziomie świadomych mieszkańców miast. Zdają sobie oni sprawę, że sami są motorem działań i zmian, a głosy nieświadomych mieszkańców nie wnoszą nowych pomysłów. Liderzy podkreślili, że często korzystają z wiedzy i doświadczenia własnej lub innych aktywistów. Można więc podsumować, że projekty realizują potrzeby mieszkańców, ale nigdy wszystkich mieszkańców, ani nie każdego z osobna, ale grupy, którą stanowi społeczność miejska.

W trakcie wywiadów potwierdzono również, iż świadomość ekologiczna i społeczna liderów BO jest wysoka, ale nie traktowali oni dotąd BO jako narzędzia realizacji celów zrównoważonego rozwoju. Zwrócenie na to uwagi spotkało się z aprobatą z ich strony. Zauważono również, iż taka świadoma współpraca mieszkańców i władz miasta (w zakresie BO) nie tylko może pełnić rolę edukacyjną, ale może przyczynić się do współdziałania nakierowanego na zrównoważony rozwój miasta.

Poza tym w rozdziale szóstym wykazano, iż sam budżet pełni rolę aktywizującą mieszkańców. Póki to narzędzie partycypacji nie wpisało się w krajobraz demokratyczny miasta, chęć mieszkańców do podejmowania jakichkolwiek działań prospołecznych była dość niska. Wskaźnik partycypacji nie jest wciąż satysfakcjonujący, ale z roku na rok potrzeba włączania się mieszkańców w procesy współzarządzania miastem jest coraz większa. Należy zatem traktować BO nie tylko jako barometr potrzeb mieszkańców, ale również narzędzie pobudzania ich partycypacji społecznej.

Osiągnięciem rozprawy, godnym podkreślenia jest wypełnienie luki badawczej w polskim piśmiennictwie na temat budżetu obywatelskiego, ze względu na brak publikacji z zakresu zrównoważonego rozwoju miast rozpatrywanego z perspektywy budżetu obywatelskiego,

jego wdrażania i wzajemnych relacji oraz identyfikacji czynników rozwoju i jego popularyzacji w społeczeństwie oraz charakteru działania tych czynników.