Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

Wydział Finansów i Bankowości

mgr Maja Błaszak

Zrównoważony rozwój miast w świetle budżetów obywatelskich

Rozprawa doktorska

Promotor:

prof. dr hab. Wiesława Przybylska-Kapuścińska

Promotor pomocniczy:

dr Agata Basińska-Zych

Poznań, czerwiec 2022 r.

Spis treści

Spis treści **3**

Wstęp **5**

Rozdział 1. Ekonomia zrównoważonego rozwoju miast **18**

1.1. Koncepcja zrównoważonego rozwoju 18

1.2. Rozwój nurtu ekonomii zrównoważonego rozwoju 27

1.3. Cele zrównoważonego rozwoju 35

1.4. Uwarunkowania zrównoważonego rozwoju miast 41

Rozdział 2. Partycypacja obywatelska w świetle nauk ekonomiczno-społecznych **54**

2.1. Ekonomiczne podstawy teoretyczne partycypacji 55

2.1.1. Teoria wyboru publicznego jako przesłanka partycypacji 62

2.1.2. Teoria dóbr publicznych jako efekt partycypacji 69

2.2. Prawne podstawy partycypacji obywatelskiej 76

2.3. Rozwój koncepcji partycypacji obywatelskiej 85

Rozdział 3. Koncepcja budżetu obywatelskiego jako formy partycypacji mieszkańców we współzarządzaniu miastem **96**

3.1. Definicja budżetów obywatelskich 96

3.2. Fazy rozwoju budżetu obywatelskiego 99

3.3. Modele budżetu obywatelskiego 102

3.4. Czynniki wpływające na rozwój budżetów obywatelskich 109

3.5. Doświadczenia światowe w zakresie realizacji budżetów obywatelskich 118

3.6. Polskie doświadczenia w zakresie kształtowania budżetu obywatelskiego 128

Rozdział 4. Podstawy metodyczne badań nad budżetem obywatelskim **148**

4.1. Charakterystyka metod i narzędzi badawczych 151

4.1.1.Badania ilościowe 151

4.1.2. Badania jakościowe 157

4.2. Dobór próby i wyznaczenie zakresu badań 163

Rozdział 5. Budżet obywatelski jako narzędzie wsparcia zrównoważonego rozwoju – wyniki badań wtórnych **169**

5.1. Budżety obywatelskie w dokumentach strategicznych miast 169

5.2. Wdrażanie budżetu obywatelskiego w badanych miastach 176

5.3. Zrównoważony rozwój w projektach budżetów obywatelskich 191

5.4. Dobra wspólne jako efekty realizacji budżetów obywatelskich dążące do zrównoważonego rozwoju miast 210

Rozdział 6. Budżet obywatelski jako instrument współzarządzania miastem – wyniki badań pierwotnych 215
6.1. Interpretacja wyników wywiadów z przedstawicielami samorządu 220
6.1.1. Ocena wdrażana budżetów obywatelskich a aktywność mieszkańców 220
6.1.2. Czynniki proceduralne partycypacji obywatelskiej 223
6.2. Interpretacja wywiadów z reprezentantami liderów budżetów obywatelskich 226
6.2.1. Charakter projektów budżetów obywatelskich 227
6.2.2. Świadomość i rola liderów w realizacji celów zrównoważonego rozwoju 233
6.2.3. Czynniki determinujące aktywność mieszkańców 237
6.3. Charakterystyka wyników wywiadów część wspólna 242
6.3.1. Rola instytucji samorządu w pobudzaniu partycypacji obywatelskiej 242
6.3.2. Aktywność mieszkańców a ich świadomość dotycząca budżetu obywatelskiego 250
Zakończenie 254
Bibliografia 262
Spis tabel 281
Spis wykresów 283
Spis schematów 285
Spis załączników 285
Załączniki 286

Wstęp

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 wydatkowania 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. Można podejrzewać, że 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**.

Sam zrównoważony rozwój jest dynamiczną dyscypliną, która doczekała się bardzo obszernej literatury przedmiotu. W zakresie jego tematyki prowadzi się również wiele badań, okazuje się jednak, że w innym zakresie niż to planuje przeprowadzić autorka. Znaczna część artykułów, czy monografii ma charakter przeglądowy. Większość badań do 2015 r. koncentrowała się jednak na rozwoju zrównoważonym związanym z działaniami ekologicznymi. Wiele badań skupia się obecnie na problemach energetyki i odnawialnych źródłach energii, jak również na turystyce, która nierozerwalnie łączy się z aspektem środowiskowym. Po roku 2015 badania, a co za tym idzie, artykuły i monografie, które się ukazały, zmieniły swój zakres, głównie za sprawą szerokiego, w układach

międzynarodowych, nacisku na cele zawarte w Agendzie 2030 przygotowanej przez Organizację Narodów Zjednoczonych[1]. Z racji konieczności realizowania tych celów, zaczęto akcentować szerszy wymiar zrównoważonego rozwoju aniżeli tylko aspekt ekologiczny.

Ważne badania w tym zakresie poczynił **B. Poskrobko**, który wraz z zespołem ekspertów opracował metodologiczne uwarunkowania zrównoważonego rozwoju. Dzięki tym badaniom można jasno określać ramy tak postrzeganego nurtu ekonomii[2]. Istotne teoretycznie badania prowadził **T. Borys**, który podjął próbę określenie sposobu diagnozowania ładu zintegrowanego i wskazał, że jako stan docelowy może on integrować interdyscyplinarne badania nad zrównoważonym rozwojem[3]. Wskazał też podstawy metodologiczne badań nad rozwojem zrównoważonym[4]. Wiele prac empirycznych z tego tematu dotyczy analizy narzędzi statystycznych, czy doboru narzędzi do pomiaru rozwoju zrównoważonego. **Z. Karaczun** w wielu publikacjach zajmował się aspektami środowiskowymi zrównoważonego rozwoju. Jednak w publikacji z 2012 roku podjął dyskusję nad słabym przygotowaniem Polski do wcielania w życie idei rozwoju zrównoważonego[5]. **A. Kubiczak** badał[6]:

- jakie obszary w ramach Agendy podlegają ocenie?
- jakie wskaźniki do tego miałyby służyć? (ale przede wszystkim),
- jakie instytucje i w jaki sposób będą monitorować postępu prac związane z realizacją postulatów Agendy 2030?

Nie jest to oczywiście jedyny obszar badań realizowanych w ramach zrównoważonego rozwoju. **J. Berniak-Woźny**[7] podjęła próbę odpowiedzi na pytanie, czy dzisiejszy poziom rozwoju koncepcji „dobrego rządzenia" może już stanowić silny fundament dla zrównoważonego rozwoju? Natomiast **B. Fiedor,** od lat zajmujący się wzrostem gospodarczym i rozwojem trwałym, badał, jaki jest wpływ instytucji formalnych

---

[1] United Nations, *Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, 2015.
[2] B. Poskrobko (red.), *Ekonomia zrównoważonego rozwoju w świetle kanonów nauki*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej, Białystok 2011.
[3] T. Borys, *Zrównoważony rozwój – jak rozpoznać ład zintegrowany*, „Problemy Ekorozwoju – Problems of Sustainable Development", 2011, Vol. 6, No 2, s. 75-81.
[4] T. Borys, *Wybrane problemy metodologii pomiaru nowego paradygmatu rozwoju – polskie doświadczenia*, „Optimum Studia ekonomiczne", nr 3(69), 2014.
[5] Z. Karaczun, *Euro 2012 vs. Sustainable Development*, "Problems of Sustainable Development", Vol. 7, No. 1, 2012, s. 61-75.
[6] A. Kubiczek, *Jak mierzyć dziś rozwój społeczno-gospodarczy krajów*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy", nr 38 (2/2014), s. 40-56 .
[7] J. Berniak-Woźny, *Good governance – narzędzie czy fundament zrównoważonego rozwoju?*, „Zeszyty Naukowe Uczelni Vistula", 2017, 55(4), s. 5-16.

i nieformalnych na kształtowanie wzrostu trwałego[8]. Wnioski, do których doszedł, dowodzą, że instytucje nieformalne mocno wzmacniają dążenia do trwałości i minimalizują postawy oportunistyczne, co z perspektywy partycypacji społecznej jest bardzo istotne.

Kwestią partycypacji obywatelskiej, a dalej – instrumentu jej realizacji, jakim jest budżet obywatelski, zajmują się również różni badacze zarówno na świecie, jak i w Polsce. Pod opieką **A. Nowakowskiej** z UŁ prowadzone są diagnozy szeroko rozumianej partycypacji obywatelskiej. W ramach wielu grantów i projektów, jakie Jej zespół prowadzi, przeprowadzono liczne analizy, jakie modele partycypacji sprawdzają się w Polsce. Analizą objęto również kwestię partycypacji (rozumianej jako zbiór narzędzi) – na czym polega, czy jest dobrym instrumentem, czy ma wpływ na zrównoważony rozwój miast[9]. Z racji tego, iż budżety nie są długofalowym doświadczeniem Polaków, publikacje, jakie się pojawiają na ten temat, głównie koncentrują się na wskazaniu uwarunkowań społecznych czy prawnych samego instrumentu. Natomiast **K. Czarnecki** podjął próbę określenia charakteru prawnego budżetu partycypacyjnego z punktu widzenia przepisów prawa, w szczególności zaś ustawy o samorządzie gminnym. Przedstawił konstrukcję prawną budżetu partycypacyjnego[10]. Z kolei, **A. Michalska-Żyła** i **K. Brzeziński** analizowali, na ile budżet partycypacyjny jest narzędziem udziałowym, opartym na rzeczywistym i aktywnym uczestniczeniu mieszkańców w jego realizacji[11]. W innych publikacjach analizowany był zakres budżetów partycypacyjnych w poszczególnych latach w określonych miastach, czy regionach. Ponadto, **A. Bernaciak**, **A. Sobol** i **A. Rzeńca** zbadali, w jakim stopniu budżety obywatelskie dotyczą ochrony środowiska, a tym samym wpływają na rozwój zrównoważony w obszarze środowiska[12]. Wyniki badań, pokazały, że udział projektów prośrodowiskowych jest znaczny.

Analizując poczynione badania autorka nie natknęła się na takie analizy, które całościowo weryfikowałyby, czy budżety obywatelskie wpisują się w realizację zrównoważonych celów rozwoju. Pojawiają się badania nastawione głównie na grupę celów środowiskowych.

---

[8] B. Fiedor, *Instytucje formalne i nieformalne w kształtowaniu trwałego rozwoju*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego", Nr 40, T. 2/ 2015, s. 83-107.
[9] A. Nowakowska, *Zrównoważony, inteligentny, partycypacyjny rozwój miasta*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016.
[10] K. Czarnecki, *Udział mieszkańców w ustalaniu wydatków gminy w ramach tzw. budżetu obywatelskiego*, „Prawo budżetowe Państwa i Samorządu", nr 1/2014, s. 125-145.
[11] A. Michalska-Żyła, K. Brzeziński, *Budżet partycypacyjny jako mechanizm współrządzenia miastem*, „Annales Universittis Mariae Curie-Skłodowska", Lublin – Polonia Vol. XXIV, 2 Sectio K 2017.
[12] A. Bernaciak, A. Rzeńca, A. Sobol, *Participatory Budgeting as a Tool of Enviromental Improvements in Polish Cities*, "Economic and Environmental Studies", Vol. 17, No. 4 (44/2017), s. 893-906.

Obszar gospodarczy badany jest w obrębie funkcjonowania przedsiębiorstw, ze szczególnym uwzględnieniem koncepcji Społecznej Odpowiedzialności Biznesu (CSR). Badania w tym zakresie nie dotyczą raczej miast.

Obszar społeczny badany jest zwykle w kontekście edukacji i socjologii. **M. Sołtysik** przeprowadził badania ankietowe wśród mieszkańców południowo-wschodniej Polski, dotyczące stanu wiedzy społeczeństwa na temat budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz aktywności członków lokalnej społeczności w zakresie ich udziału w tworzeniu budżetu jednostek samorządowych[13]. A. Sobol i **M. Krakowiak-Drzewiecka** prowadzą badania nad partycypacją obywateli w kontekście strategii rozwoju miast, Badania ich są jednak nie skorelowane ze strategiami zrównoważonego rozwoju, poza tym badania ograniczone zostały do województwa śląskiego[14].

Znaczna większość badań związanych z teorią wyboru publicznego są to badania ekonomistów amerykańskich. Za ojca teorii dóbr publicznych uznaje się noblistę **P. Samuelsona**, który w swoich najważniejszych publikacjach zajmuje się analizą tego problemu[15].

Teoria ewoluowała w kierunku dyskusji o dobrach wspólnych, za którą **E. Ostrom** otrzymała nagrodę Nobla. Jedna z najważniejszych jej prac stała się początkiem dyskusji na temat tej teorii i przyczynkiem do dyskusji w ogóle o miejscu dóbr publicznych w gospodarce[16].

Pojęcie dobra wspólnego pojawiło się w debacie nad wykorzystaniem zasobów za sprawą **G. Hardina**, który kwestionował możliwości realizacji dóbr własnych i ich kontroli[17]. W Polsce w zakresie teorii wyboru publicznego i teorii dóbr publicznych większość badań, jaka jest realizowana, koncentruje się na analizach teoretycznych, w zakresie ewolucji teorii ekonomicznych wyrastających z teorii ekonomii instytucjonalnej przez **M. Sokołowicza**[18] czy

---

[13] M. Sołtysik, *Budżet jednostki samorządu terytorialnego a wiedza i aktywność lokalnej społeczności*, „Humanities and Social Sciences HSS", vol. XXII, 24 (4/2017), s. 181-193.
[14] A. Sobol, *Mieszkaniec jako konsument i współtwórca oferty miejskiej*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach", nr 326, 2017, s. 138-148.
[15] P. Samuelson, *Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure*, "The Review of Economics and Statistics", Vol. 37, No. 4 (Nov., 1955), s. 350-356.
[16] E. Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge 1990.
[17] G. Hardin, *The Tragedy of the Commons*, "Science", t. 162, nr 3859, 1968, s. 1243–1248.
[18] M. Sokołowicz, *Miejskie dobra wspólne (commons) z perspektywy ekonomii miejskiej*, „Studia Regionalne i Lokalne", Nr 4(70)/2017.

J. Wilkina[19]. Część badań kładzie nacisk na związki przyczynowo-skutkowe między realizowanymi działaniami przez władze publiczne a założenia teorii wyboru publicznego.

Badania, które autorka chciałaby przeprowadzić, mają wykazać, czy zrównoważony rozwój jest elementem celowego działania projektów budżetów obywatelskich w badanych miastach na prawach powiatu. Pytanie, jakie autorka sobie też stawia, czy koncepcja zrównoważonego rozwoju jest stymulantą budżetów obywatelskich czy wręcz odwrotnie – ich rezultatem.

Badanie miałoby obejmować też identyfikację uwarunkowań realizacji budżetów obywatelskich w miastach, szukanie odpowiedzi na pytanie: czy można wskazać kierunki rozwoju projektów BO? Miałoby ono także pokazać, co determinuje aktywność mieszkańców i czy przekłada się ona na zwiększenie świadomości w zakresie partycypacji obywatelskiej, ale i zrównoważonego rozwoju. W końcu czy efekty osiągane w ramach budżetów obywatelskich tworzą dobra publiczne i są spójne z oczekiwaniami i potrzebami mieszkańców Tego rodzaju badania nie były do tej pory prowadzone.

Cele rozprawy

Ze względu na zróżnicowanie dużych miast na prawach powiatu jako jednostek przestrzennych, napędzających 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 jest budżet obywatelski. Co więcej z perspektywy strategicznych dokumentów międzynarodowych i krajowych, a także *Strategii rozwoju województw wielkopolskiego, dolnośląskiego i lubuskiego*, ale i samego miasta, wydaje się interesujące sprawdzenie, czy w poszczególnych miastach realizowane projekty wpisują się w cele zrównoważonego rozwoju. Ciekawym jest też, jak proponowane projekty rozkładają się na jego trzy obszary – rozwój społeczny, gospodarczy i środowiskowy.

Należy zwrócić uwagę, iż władze samorządowe 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

[19] J. Wilkin (red.), *Teoria wyboru publicznego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.

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. Wysoce prawdopodobne te nieświadome działania wzmacniają procesy zrównoważonego rozwoju. Niewykluczone, iż realizowanie intuicyjnych postulatów obywateli mogłoby determinować 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 musi spełniać warunki wstępne. Ich procedury są dowolnie ustalane.

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

Natomiast **cele cząstkowe** pracy są następujące:

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 osiąganych efektów budżetów obywatelskich i sprawdzenie czy generują one dobra publiczne oraz czy są one spójne z potrzebami mieszkańców.
6. Wskazanie roli samorządu miasta w pobudzaniu partycypacji obywatelskiej.
7. Identyfikacja czynników aktywności mieszkańców w kształtowaniu i realizacji budżetów obywatelskich.

Hipotezy badawcze

Dla realizacji celu rozprawy podjęto się weryfikacji dwóch hipotez badawczych, uzupełnionych sześcioma hipotezami cząstkowymi. 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 w badanych miastach zróżnicowanie aktywności mieszkańców w ich kształtowaniu.

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

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

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

Zakresy badawcze 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, zatem dotyczy to okresu, w których wszystkie badane w pracy miasta realizowały już budżety obywatelskie[20].

[20] W Polsce pierwszy budżet obywatelski pojawił się w roku 2011, zainicjowano wtedy BO w Sopocie. W roku 2012 r. budżety pojawiły się zaledwie w kilku miastach; autorka traktuje je jako lata brzegowe, które należy odciąć
z badań statystycznych, aby nie generowały błędu statystycznego.

Natomiast zakres terytorialny odnosi się do wybranych przez autorkę trzech miast na prawach powiatu – Poznania, Wrocławia i Gorzowa Wlkp. Miasta te zostały celowo dobrane, w oparciu o przemyślane i przeanalizowane kryteria. Kryteria i sposób doboru miast do analizy zostały przedstawione w rozdziale metodycznym (czwartym).

Metody i techniki badawcze

Złożona problematyka pracy wymaga zastosowania różnych technik i narzędzi badawczych. Badania zrealizowane w ramach dysertacji doktorskiej będą 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 zakłada 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 charakterystyki znaczenia zaplanowanych działań samorządów i budżetów obywatelskich w procesie rozwoju zrównoważonego, oceny aktywności mieszkańców, a także określenia kierunku w trendach realizowanych celów zrównoważonego rozwoju, 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.

Materiały i źródła

W procesie przygotowania rozprawy zostanie wykorzystana literatura polsko- i anglojęzyczna, poświęcona przede wszystkim procesom partycypacji obywatelskiej, jak i zagadnieniom zrównoważonego rozwoju. Zakres literatury obejmować będzie również kwestie samorządowych finansów publicznych i procesów rozwoju miast. Konieczne będzie uwzględnienie również literatury z zakresu teoretycznych podstaw wyboru publicznego czy teorii dóbr publicznych. Będą to pozycje książkowe, artykuły naukowe oraz raporty instytucji polskich, takich, jak na przykład Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, Fundacji Sendzimira; czy organizacji międzynarodowych – Organizacji Narodów Zjednoczonych, czy Arcadis.

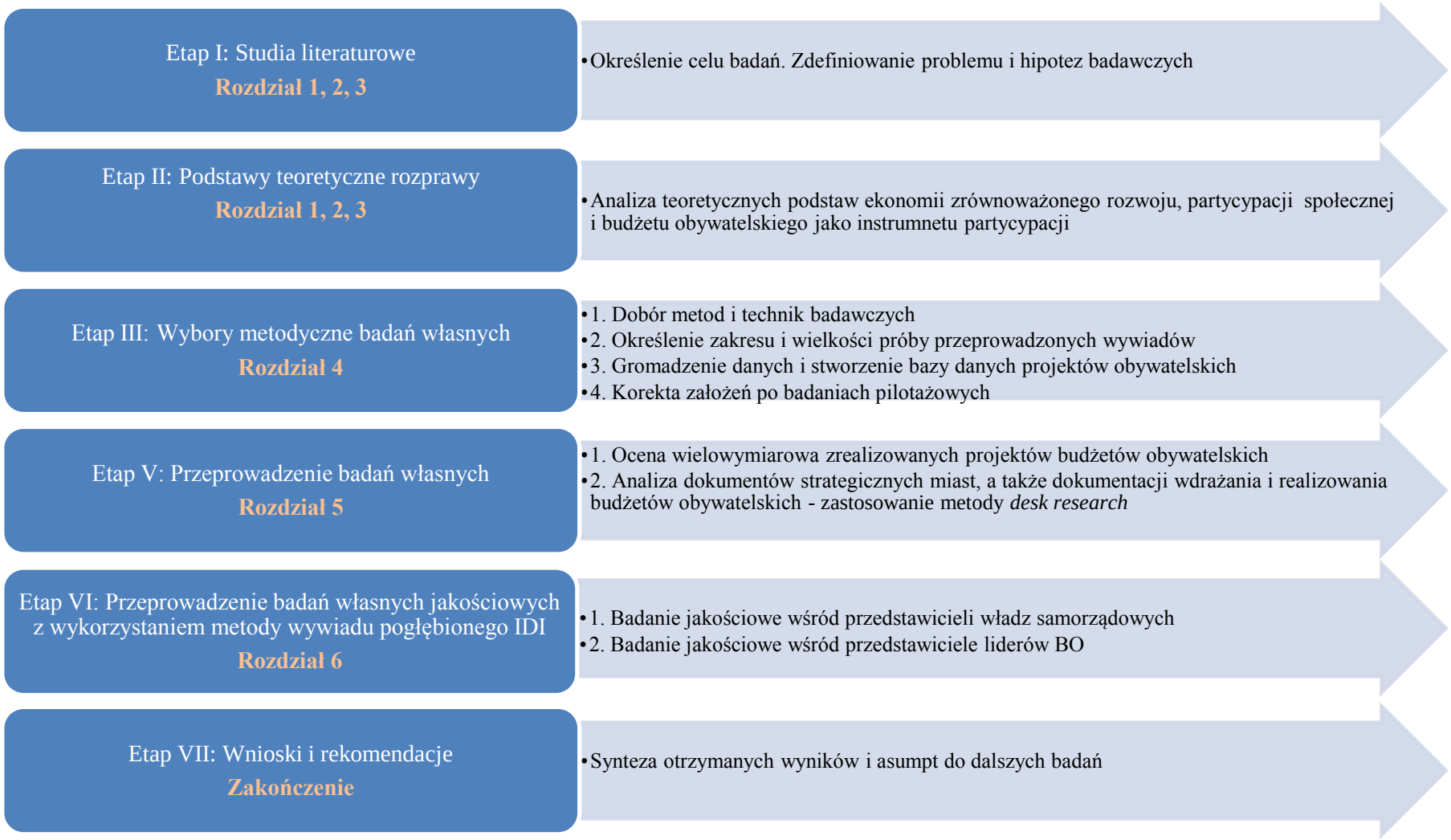
Do uzyskania odpowiedzi na hipotezy badawcze niezbędne będzie przeanalizowanie dokumentów regulujących realizację budżetów obywatelskich z wybranych trzech miast, a także przeanalizowanie dokumentów strategicznych i planistycznych krajowych i lokalnych,

a więc strategii rozwoju miast – Poznania, Gorzowa Wlkp. i Wrocławia. Do realizacji celów pracy będą konieczne dane statystyczne w wersji papierowej i cyfrowej publikowane przez Główny Urząd Statystyczny, szczególnie z baz Wskaźników Zrównoważonego Rozwoju i Banku Danych Lokalnych. Wykorzystane będą również dane z baz Eurostatu.

Do oceny projektów budżetów obywatelskich konieczne będzie korzystanie z wykazu budżetów obywatelskich. Dane te zaczerpnięte zostaną z baz elektronicznych i dokumentów w wersji papierowej samorządów. Na podstawie dokumentów samorządowych sporządzona będzie baza projektów.

Procedura badawcza przyjęta w rozprawie

Złożona problematyka badań wymaga zastosowania wieloetapowego postępowania badawczego, które przedstawia schemat 1.



Schemat 1. Procedura badawcza przyjęta w rozprawie doktorskiej

Źródło: opracowanie własne.

Należy wyróżnić kilka zasadniczych części procedury badawczej. Pierwszy etap polega na określeniu celu badań, analizie literatury oraz zdefiniowaniu problemu, a także postawieniu hipotez badawczych, dobraniu metod, technik i narzędzi badawczych. Po części przygotowawczej opracowana zostanie część teoretyczna pracy. Etap wstępny procedury empirycznej związany jest z doborem miast do badań terenowych, a następnie z ustaleniem liczebności wywiadów, zbieraniem danych i stworzeniem bazy danych. Podsumowaniem tego etapu będzie przeprowadzenie badań pilotażowych na terenie miasta Poznania i weryfikacja autorskiego kwestionariusza wywiadu standaryzowanego. Rezultatem tego etapu będzie dokonanie korekt i ewentualnej ewaluacji narzędzi i metod. Część piąta i szósta procedury badawczej odnosi się do przeprowadzenia badań właściwych w wytypowanych miastach, z wykorzystaniem opracowanego kwestionariuszy badawczych do przeprowadzenia wywiadu pogłębionych IDI (zgodnie z regułą IDI wywiad ten będzie prowadzony elastycznie do odpowiedzi respondenta). Bardzo ważnym krokiem w tym etapie jest przyporządkowanie projektów BO do celów zrównoważonego rozwoju metodą punktową, a także zbadanie sytuacji i uwarunkowań wdrażania budżetów obywatelskich w poszczególnych miastach. Oba etapy, piąty i szósty postępowania badawczego, dotyczą analizy statystycznej, wyników badań analizy *Strategii rozwoju* badanych miast oraz innych dokumentów związanych z realizacją budżetu obywatelskiego w badanym okresie, interpretacji merytorycznej wyników wywiadów, dla dalszego sformułowania wniosków oraz rekomendacji dla samorządów miast. Etap siódmy, ostatni jest podsumowaniem wyników badań.

Struktura pracy

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 rozdział piąty i szósty – są rozdziałami empirycznymi.

Rozdział pierwszy koncentruje się na przedstawieniu uwarunkowań zrównoważonego rozwoju miast. Zaczyna się on od przybliżenia założeń teorii zrównoważonego rozwoju na tle innych teorii rozwoju gospodarczego. Następnie zostaną scharakteryzowane zarówno determinanty rozwoju zrównoważonego, jak i cele, do których osiągnięcia rozwój ten dąży. Rozwinięty w nim zostanie także wątek ewolucji ekonomii zrównoważonego rozwoju,

a następnie wychodząc z ogólnych założeń, zaprezentowane zostaną założenia zrównoważonego rozwoju miast.

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

W ramach rozdziału trzeciego przedstawiony zostanie budżet obywatelski jako instrument partycypacji mieszkańców we współrządzeniu miastem. Autorka przeprowadzi też identyfikację czynników rozwoju budżetów obywatelskich –określając ich stymulanty, nominanty i destymulanty. Zaprezentowane zostaną doświadczenia światowe, jak i polskie w zakresie wdrażania i funkcjonowania budżetów obywatelskich.

Rozdział czwarty poświęcony jest założeniom metodycznym rozprawy. Będzie on zawierał tok postępowania badawczego, charakterystykę wykorzystanych metod i narzędzi badawczych. Przedstawiona też będzie procedura badawcza, a także dobór próby odnoszący się do wywiadów oraz przyjęte zakresy rozważań. Scharakteryzowany będzie sposób prowadzenia badań i obróbki statystycznej uzyskanych danych.

W rozdziale piątym analizowana będzie realizacja budżetów obywatelskich w latach 2013-2020 w trzech wybranych do analizy miastach. Przedstawione zostaną wyniki analizy strategii rozwoju miast, wskazane różnice i elementy wspólne. Dzięki przyporządkowaniu ich do poszczególnych celów zrównoważonego rozwoju wskazane zostaną kierunki oddziaływania tego instrumentu na zrównoważony rozwój miast.

W rozdziale szóstym, na podstawie wyników uzyskanych w rozdziale piątym przeprowadzona zostanie analiza wywiadów z przedstawicielami urzędów i reprezentantami liderów miejskich. Dzięki nim określona zostanie rola samorządu we wspieraniu aktywności mieszkańców, a także wskazane zostaną czynniki wpływające na aktywność mieszkańców i rola liderów w zakresie możliwości wspierania przez nich zrównoważonego rozwoju.

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

Przewidywane rezultaty pracy

Uzyskane w pracy rezultaty będą miały charakter aplikacyjny, gdyż można wyniki badań włączyć w ewaluację budżetów obywatelskich i wykorzystać dobre praktyki, aby zwiększyć atrakcyjność BO, a tym samym zwiększyć aktywność mieszkańców i ich udział w kształtowaniu BO. Władze miast muszą w planach i strategiach uwzględniać cele zrównoważonego rozwoju.

Osiągnięte wyniki pozwolą wskazać, w jaki sposób można aktywizować swoich mieszkańców, a dzięki temu rozszerzać ich partycypację we współzarządzaniu miastem. Przybliżone zostanie postrzeganie partycypacji obywatelskiej w perspektywy władz i mieszkańców. Ta wiedza może stanowić silne wsparcie w dążeniach mieszkańców, jak i władz miasta do pobudzania demokratycznych zachowań, ostatecznie dążąc do realizowania celów zrównoważonego rozwoju.

Ważnym efektem pracy będzie zbadanie poziomu świadomości mieszkańców na temat budżetów obywatelskich i zrównoważonego rozwoju. Na tej podstawie można będzie pokazać, jak dotychczasowe budżety zmieniły otaczającą mieszkańców przestrzeń. Zwiększenie tej świadomości w kolejnych latach może przynieść większe korzyści dla społeczeństwa obywatelskiego. Będzie to zapewne przydatne nie tylko w pobudzaniu aktywności mieszkańców. Podkreślenie wagi współpracy mieszkańców i władz miast w zakresie budżetu obywatelskiego i zrównoważonego rozwoju docelowo może wpływać na podwyższenie jakości życia mieszkańców.

Rozdział 1.

Ekonomia zrównoważonego rozwoju miast

1.1. Koncepcja zrównoważonego rozwoju

Przez setki lat ani politycy, ani ekonomiści nie zauważali, że ludzie nieumiarkowanie wykorzystując dostępne zasoby naturalne, stwarzają zagrożenie dla własnego istnienia. Zasoby traktowano jak rzeczy, które będą stale dostępne. Klasycy, tacy jak **A. Smith**, **J.S. Mill** czy **D. Ricardo**, zastanawiali się już jednak nad granicami wzrostu, badając wydajność ziemi, w miarę różnic w jej jakości czyli żyzności[21] .

W teoriach wzrostu przyjęło się rozumieć wzrost jako „przyrost bogactwa wytworzonego w danym kraju w określonym czasie". Starają się one, jako formalne modele ekonomiczne, wyjaśnić „wzrost − lub jego brak − w gospodarkach, których funkcjonowanie opiera się na mechanizmie rynkowym. Teorie te, wraz z upływem czasu, podlegają ewolucji i zmianom"[22]. Przyrost ten wyrażany jest zwykle za pomocą stopy zwrotu, określanej jako iloraz wartości produkcji w danym okresie do produkcji z okresu poprzedniego[23]. Jako miernik bogactwa przyjmuje się wskaźnik wartości produkcji w danym roku czyli produkt krajowy brutto (PKB)[24].

Wzrost gospodarczy nie jest jedynie zbiorem korzyści.[25]. Wywoływać on może także określone negatywne efekty[26]:

- warunki osiągania wzrostu gospodarczego mogą wymagać wysokich kosztów społecznych, tj. np. wzrostu bezrobocia, rozszerzenia i pogłębienia ubóstwa;

---

[21] A. Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, London 1776, polskie tłumaczenie: *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, t. 1-2, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007; J.S. Mill, *Principles of Political Economy*, The Project Gutenberg Ebook of Principles of Political Economy, 1848, D. Ricardo, *Principles of Political Economy and Taxation*, John Murray, London 1817.

[22] A. Zadroga, *Ewolucja teorii ekonomii rozwoju w XX wieku: od kategorii wzrostu gospodarczego do koncepcji zrównoważonego rozwoju*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace", nr 2, 2016, s.117-135.

[23] A. Bąkiewicz, U. Żuławska, *Od teorii wzrostu do ekonomii rozwoju*, [w:] A. Bąkiewicz (red.), U. Żuławska, *Rozwój w dobie globalizacji*, PWE, Warszawa 2010, s. 64.

[24] A. Zadroga, *Współczesna ekonomia w poszukiwaniu paradygmatu rozwoju gospodarczo-społecznego*, „Roczniki ekonomii i zarządzania", nr 4 (40), 2012, s. 23-39.

[25] J. Brémond, J.F. Couet, M. M. Salort, *Kompendium wiedzy o ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 81-82.

[26] A. Zadroga, *Ewolucja*…op.cit., s.122-123.

- wzrost gospodarczy może prowadzić do pogłębienia nierówności społecznych, gdyż sam przyrost produkcji nie gwarantuje jeszcze wszystkim jednakowych możliwości dostępu do nowo wytworzonych bogactw;
- wzrost gospodarczy wywiera bardzo często destrukcyjny wpływ na środowisko naturalne − w produkcji zużywa się zasoby, które nie są odtwarzalne (surowce, czy energia); zmiany w poziomie konsumpcji i związane z tym nagromadzenie odpadów zwielokrotniły źródła zanieczyszczeń środowiska;
- wzrostowi gospodarczemu przypisuje się również zmiany systemu wartości, a szczególnie odchodzenie od sprawiedliwości społecznej i solidarności międzyludzkiej na rzecz pogłębienia postaw opartych przede wszystkim na produktywności i zysku finansowym.

Trwa jednak nieustająca dyskusja nad konstrukcją lepszych miar wzrostu gospodarczego. Z uwagi na ewolucję modeli ekonomicznych pojawiają się alternatywne mierniki. Jedną z nich jest tzw. „zielony" PKB *(Green Gross Domestic Produkt – GGDP)*, który jest w założeniu miarą wpływu wzrostu gospodarczego na środowisko naturalne.

Innym przykładem jest miernik trwałego dobrobytu ekonomicznego *(Index of Sustainable Economic Welfare – ISEW)*, w którym wydatki konsumpcyjne bilansowane są przez takie czynniki, jak: dystrybucja dochodów, koszty związane z zanieczyszczeniem środowiska oraz inne koszty ekonomiczne.

Kolejnym przykładem alternatywnej miary wzrostu gospodarczego jest wskaźnik autentycznego postępu *(Genuine Progress Indicator – GPI)*, który ma nie tylko wymiar ekonomiczny, ale i społeczny. Te nowe miary także nie są pozbawione wad. Założenia metodyczne, dotyczące szacowania kosztów wyczerpywania się zasobów nieodnawialnych oraz degradacji środowiska naturalnego w długim okresie, pozostają wciąż dyskusyjne[27].

Ekonomiści starają się rozróżniać pojęcia „wzrost" i „rozwój gospodarczy". Definiując rozwój gospodarczy podkreślają, że jest on pojęciem szerszym od wzrostu gospodarczego[28]. Podstawą różnicą jest przypisywanie rozwojowi gospodarczemu pewnych cech zmian o charakterze jakościowym (zmiany systemu polityczno-prawnego, zmiany o charakterze niemierzalnym, które mają wpływ na wzrost gospodarczy, ale zasadniczo odnoszą się do

---

[27] K. Malaga, *O niektórych dylematach teorii wzrostu gospodarczego i ekonomii*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2009, s. 5.
[28] F. Perroux, *L'économie du XX-ième siècle*, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble 1961.

poprawy szeroko rozumianej poprawy jakości życia w określonym społeczeństwie)[29]. W XX wieku wielu ekonomistów ponownie zainteresowało się problematyką wzrostu i rozwoju gospodarczego, ponieważ zauważono, że nierówności społeczne nie sprzyjają rozwojowi gospodarczemu i że w związku z tym musi on być postrzegany w szerokich kategoriach poprawy dobrobytu, standardów cywilizacyjnych i przestrzegania praw człowieka[30].

Termin rozwój zrównoważony został po raz pierwszy użyty w 1713 r. przez saksońskiego myśliciela **H. C. Carlowitza** w książce *„Sylivicultura economica”*, w której opisał on dewastację lasów na terenach miast górniczych w Saksonii w latach 1618-1648. Postulował on takie wykorzystanie drzewostanu leśnego, aby dbać o jego rozwój w przyszłości[31]. Dodatkowo zaproponował utrzymanie równowagi między ilością wycinanych a sadzonych drzew. Koncepcja ta przyjęła się szybko w Niemczech, jak również w innych krajach europejskich. Idea zrównoważonej gospodarki leśnej stanowi obecnie jeden z priorytetów wskazanych m.in. w Konwencji o Różnorodności Biologicznej[32] czy Paneuropejskiej Strategii Ochrony Różnorodności Biologicznej i Krajoznawczej *(Pan-European Biological and Landscape Diversity Strategy)*[33].

Kolejnym istotnym etapem definiowania „rozwoju zrównoważonego” było wprowadzenie tego pojęcia w drugiej połowie lat 60. XX w. przez **B. Ward**, założycielkę Międzynarodowego Instytutu ds. Środowiska i Rozwoju. Użyła ona go w celu wyrażenia poglądu, że rozwój społeczny, ekonomiczny i ochrona środowiska nie tyle nie są wzajemnie sprzeczne, ale powinny być względem siebie komplementarne[34].

Obecnie rozwój zrównoważony jest postrzegany jako kluczowy nurt globalnej polityki ekologicznej i polityki rozwoju gospodarczego. Koncepcja rozwoju zrównoważonego jest przedmiotem wielu opracowań teoretycznych i analiz empirycznych od przeszło pięciu dekad.

Pojęcie zrównoważonego rozwoju – historycznie zaczęło pojawiać się w opracowaniach już w latach 60. minionego wieku za sprawą Klubu Rzymskiego. Jednakże dopiero na

---

[29] K. Malaga, *O niektórych*…op. cit., s. 6.
[30] R. Piasecki, *Ewolucja teorii rozwoju gospodarczego*, [w:] R. Piasecki (red.), *Ekonomia rozwoju*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne , Warszawa 2007, s. 19.
[31] H.C. Carlowitz, *Die Sylvicultura oeconomica oder Haußwirthliche Nachricht und Naturmäßige Anweisung zur Wilden Baum-Zuch*t, J. Hamberger (red.), Oekom Verlag, München 2013, http://www.zeit.de/1999/48/Der_Erfinder_der_Nachhaltigkeit.
[32] *Konwencja o różnorodności biologicznej*, sporządzona w Rio de Janeiro dnia 5 czerwca 1992 r. Dz.U 2002 Nr 184, poz. 1532.
[33] B. Łonkiewicz, *Przesłanki i cele ochrony wybranych typów lasów*, [w:] M. Łonkiewicz (red.), *Ochrona i zrównoważone użytkowanie lasów w Polsce*, Fundacja IUCN Polska, Warszawa 1996, s. 35, http://www.eea.europa.eu/publications/eu-2010-biodiversity-baseline
[34] G. Zabłocki, *Rozwój zrównoważony, idee, efekty, kontrowersje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2002, s. 9.

przełomie lat 60 i 70 XX w. zwrócono uwagę na zagrożenie i zanieczyszczenie środowiska naturalnego, spowodowane nadmierną eksploatacją zasobów naturalnych, wzrostem liczby ludności na świecie, gwałtownym wzrostem produkcji przemysłowej i rolnej oraz niepohamowaną konsumpcją. Oczywiście geneza zrównoważonego rozwoju odnosi się do rozwiązywania współczesnych problemów w celu realizacji długofalowego i trwałego rozwoju społeczno-gospodarczego. Z uwagi na ograniczone zasoby naturalne, rozwój ciągły, dążący do dalszego wzrostu, wydaje się być idealistyczny i niemożliwy do realizacji.

Jak już wcześniej wspominano, próby ujęcia idei rozwoju zrównoważonego pojawiły się pod koniec lat 60. ubiegłego stulecia. Pierwszy **Raport Klubu Rzymskiego z 1969 r.** wywarł duży wpływ na zainicjowanie poważnej debaty nad rzadkością zasobów, która coraz bardziej stawała się jasna, jak również nad tym, jak zahamować te niekorzystne zjawiska. Zastanawiano się, jak dążyć do wzrostu gospodarczego i społecznego, nie degradując środowiska naturalnego nadmiernie[35]. Autorzy raportu zgłosili koncepcję tzw. „wzrostu zerowego", której celem było zatrzymanie działań wzrostu gospodarczego na poziomie, który został już osiągnięty.

Pierwsza konferencja Narodów Zjednoczonych, poświęcona sprawom środowiska, która odbywała się w Sztokholmie w 1972 r., wywołała w kręgach specjalistów dyskusję na temat zrównoważonego rozwoju[36].

Pojęcie „rozwój zrównoważony", rozumiane z perspektywy ekorozwoju, pojawiło się w 1975 r. na **III Sesji Zarządzającej Programem Ochrony Środowiska ONZ (UNEP)**[37]. Przyjęto wówczas, że „społeczeństwo realizujące idee rozwoju zrównoważonego jest to społeczeństwo uznające nadrzędność wymogów ekologicznych, które nie powinny być zakłócane przez wzrost cywilizacji oraz rozwój kulturalny i gospodarczy. Takie społeczeństwo zdolne jest do samosterowania swoim rozwojem w celu utrzymania homeostazy i symbiozy z przyrodą, respektuje oszczędną produkcję i konsumpcję oraz wykorzystywanie odpadów, dba o przyszłe konsekwencje podejmowanych działań, mając na uwadze potrzeby i zdrowie następnych pokoleń"[38].

---

[35] D.H. Meadows, D.L. Meadows, J. Rander, W.W. Behrens, *Granice wzrostu, Raport dla Klubu Rzymskiego*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa (wyd. oryg. 1972) 1973.
[36] H. Rogall, *Ekonomia zrównoważonego rozwoju. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Zysk i spółka, Poznań 2010, s. 39.
[37] T. Zalega, *Rozwój zrównoważony a ekonomia zrównoważonego rozwoju – zarys problematyki*, „Studia i Materiały Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego", Nr 1(20), 2016, s.101-126.
[38] A. Delorme, A. Kopff, (red.), *Ochrona środowiska człowieka – humanistyczne widzenie świata*, Prace Naukowe Polskiego Klubu Ekologicznego, t. 1., Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków, 1984.

Po raz pierwszy „rozwój zrównoważony" został precyzyjnie określony w 1987 r. w raporcie **Światowej Komisji Środowiska i Rozwoju ONZ**. Pojęcie to określono jako „proces, mający na celu zaspokojenie aspiracji rozwojowych obecnego pokolenia, w sposób umożliwiający realizację tych samych dążeń następnym pokoleniom"[39]. Ideę tę rozwinięto na szczycie ONZ w Rio de Janeiro w 1992 r., na którym opracowano już konkretną drogę do osiągnięcia tego rozwoju, spisaną jako **Agenda 21**[40]. W ramach Agendy 21 podkreślono konieczność wypracowania nowych rozwiązań i planu działań, w drodze do stworzenia sprawiedliwego i bezpiecznego świata. Kolejnym punktem przełomowym było stworzenie milenijnych celów rozwoju, ustanowionych na szczycie ONZ w 2000 r.[41]. Ustalenia te miały dość konkretny charakter i zobowiązywały państwa Narodów Zjednoczonych do podjęcia działań, mających na celu osiągnięcie określonych wskaźników[42], m.in. ograniczenie ubóstwa, umieralności matek i dzieci, zahamowanie ubożenia środowiska naturalnego.

Od **Szczytu Ziemi w Johannesburgu (2002 r.)** zaczęto stawiać akcent na metody osiągania celów zrównoważonego rozwoju. W dokumencie tym wyznaczono trzy filary: ekologiczny, społeczny i ekonomiczny, na których powinien się wspierać dalszy rozwój społeczno-gospodarczy i środowisko. W ślad za tym – na znaczeniu przybierał problem zastosowania teorii rozwoju zrównoważonego w praktyce.

Po drodze do wypracowania przez ONZ **Agendy 2030**, na gruncie europejskim, Komisja Europejska przyjęła strategię Europa 2020 na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu. Strategia została ratyfikowana w 2010 r. przez rządy państw członkowskich Unii Europejskiej[43]. Jednym z głównych celów tej strategii było przejście do zrównoważonej i niskoemisyjnej gospodarki. Strategia ta miała na celu budowanie zrównoważonej przyszłości[44]. Aby sprostać tym wymaganiom, obejmowała ona trzy powiązane ze sobą priorytety:

1. rozwój inteligentny, czyli rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach (*smart growth*);

---

[39] *Nasza wspólna przyszłość*. Raport Światowej Komisji do Spraw Środowiska i Rozwoju, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1991, s. 67.
[40] *AGENDA 21*, United Nations Conference on Environment & Development Rio de Janerio, Brazil, 3 to 14 June 1992, http://www.unep.org/documents.multiligual/default.asp?documentid=78&articleid=1163.
[41] *United Nations Millennium Declaration*, United Nations (2000) 55/2 http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.pdf
[42] T. Kosiek, *Zrównoważony rozwój – rozwiązanie czy ideologia?*, Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, Seria Zarządzanie i Organizacja, z. 85, Gliwice 2015, s. 233-246.
[43] *Europe 2020: A European Strategy for Smart, Sustainable, and Inclusive Growth*; http://www.ec.europa.eu/eu2020/pdf.
[44] Ibidem.

2. rozwój zrównoważony, czyli promowanie gospodarki zrównoważonej – efektywnie wykorzystującej zasoby, bardziej ekologicznej i konkurencyjnej, zwłaszcza w odniesieniu do energii, efektywności i konsumpcji (*sustainable growth);*
3. rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu, czyli wzmacnianie gospodarki charakteryzującej się wysokim zatrudnieniem, zapewniającej spójność społeczną, ekonomiczną i przestrzenną (*inclusive growth*).

Kluczowym i najbardziej aktualnym dokumentem o zasięgu międzynarodowy jest *Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030.* Jest ona globalnym planem działań z perspektywą do 2030 r., dążącym do godnego życia dla wszystkich ludzi i transformacji gospodarek światowych, w kierunku zrównoważonego rozwoju[45]. Każdy z 193 krajów, które ratyfikowały Agendę 2030, został zobowiązany do sporządzenia własnych strategii i planów, w jaki sposób będą ją realizować.

Polski rząd przygotował taką strategię w 2017 r. Celem głównym projektowanych działań rozwojowych, było stworzenie warunków dla wzrostu dochodów mieszkańców Polski, przy jednoczesnym wzroście spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym, środowiskowym i terytorialnym[46].

Obecnie w wielu dyscyplinach naukowych rozwój zrównoważony jest podejmowany, w związku z tym funkcjonuje wiele jego definicji. Zrównoważony rozwój, zgodnie z najpowszechniej stosowaną definicją określoną przez Organizację Narodów Zjednoczonych, pozwala zaspakajać doczesne potrzeby społeczeństw, zakładając, że przyszłe pokolenia będą mogły tak samo je realizować[47]. Rozwój zrównoważony obejmuje zatem trzy obszary makrosystemowe, które przenikają się w swoim oddziaływaniu: gospodarkę, społeczeństwo i środowisko. Rozwój ten ma zatem na celu takie budowanie relacji między wzrostem gospodarczym i dbaniem o środowisko, aby nie zaburzało zaspokajania przeróżnych potrzeb społecznych. decydujących w znacznym stopniu o jakości życia[48]. W tak pojmowanym

---

[45] *Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego A/RES/70/1, Agenda na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030,* 25 września 2015r.,http://sustainabledevelopment.un.org/post/2015/transformingourworld.
[46] Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.).
[47] Definicja Komisji Brundtland ONZ 1987 r. z Raportu Światowej Komisji ds. Środowiska i Rozwoju (World Commission on Environment and Development) z 1987 r. Nasza wspólna przyszłość (Our Common Future).
[48] A.I. Petrişor, L.E. Petrişor, *The Shifting Relationship Between Urban and Spatial Planning and the Protection of the Environment: Romania as a case study*, "Present Environment and Sustainable Development", 2013, 7 (1), s. 268-276.

zrównoważonym rozwoju zakłada się, iż żadna ze sfer działalności człowieka (społeczna, gospodarcza i środowiskowa) nie będzie się rozwijać kosztem pozostałych.

Wśród ekonomistów podejście do samej definicji zrównoważonego rozwoju nieco się różni. Najbardziej zbliżoną definicję do tej wskazanej przez Komisję Brundtland z 1987 r. prezentuje **B. Piontek**[49]. Zatem powszechnie stosowana w mediach, publikacjach naukowych, na seminariach i konferencjach definicja brzmi: „Rozwój zrównoważony to taki rozwój, który zaspokaja potrzeby obecnego pokolenia, bez pozbawienia możliwości przyszłych pokoleń zaspokajania ich potrzeb".

T. Borys postrzega jednak ten rozwój nieco inaczej, a mianowicie „jako taki sposób gospodarowania, który łączy się z użytkowaniem, kształtowaniem zasobów środowiskowych, a także organizowaniem życia społecznego, aby docelowo dążyć do poprawy jakości życia. Zakłada on też, że efektem takiego podejście będzie trwałość dokonywanych zmian"[50]. Z kolei, **B. Poskrobko** zauważa, że celem zrównoważonego rozwoju są działania prewencyjne, dążące do ograniczania nierówności między rozwojem społeczno-gospodarczym
a środowiskiem naturalnym. W każdej definicji podstawę trwałego i zrównoważonego rozwoju stanowią trzy wymiary – ekonomiczny, środowiskowy i społeczny. Żaden z nich nie może być traktowany priorytetowo i nie powinien być wiodącym ogniwem[51].

M. Słodowa-Hełpa podkreśla, iż w praktyce rozwój zrównoważony określany jest przez trzy cechy, które odnoszą się do odmiennych aspektów:

- zrównoważenie – aspekt strukturalny – konieczność harmonizowania obszaru-środowiska, gospodarki i potrzeb społecznych,
- trwałość – aspekt czasowy – te same potrzeby będą mogły być realizowane przez kolejne pokolenia,
- samopodtrzymywanie – aspekt tworzenia rezerw i bodźców do dalszego rozwoju[52].

Analiza porównawcza wymienionych cech rozwojowych i zbiorów ich zasad daje duże możliwości integracji ich treści i nazw. T. Borys zilustrował takie przy przyporządkowanie w następujący sposób, przedstawiony w tabeli 1.

---

[49] B. Piontek, *Współczesne uwarunkowania rozwoju społeczno- gospodarczego (ujęcie syntetyczne)*, „Problemy Ekorozwoju", 2010, nr 2, s. 118-119.
[50] T. Borys (red.), *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Warszawa-Białystok 2005, s. 50-60.
[51] B. Poskrobko (red.), *Zrównoważony rozwój gospodarki opartej na wiedzy*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej, Białystok 2009, s. 108.
[52] M. Słodowa-Hełpa, *Rozwój zintegrowany. Warunki, wymiary, wyzwania*, CeDeWu, Warszawa 2013, s. 40.

Tabela 1. Zasady rozwoju według cech podtrzymywania, trwałości i zrównoważenia trzech modułów nowego paradygmatu rozwoju

Zasady („filary") podtrzymywania	Zasady („filary") trwałości	Zasady („filary") równoważenia
• sprawiedliwości (podtrzymywania równości) pokoleniowej w wersji wewnątrzpokoleniowej i międzypokoleniowej • nieprzekraczania granic poprzez podtrzymywanie (ochronę, zachowanie) wydolności/ pojemności) środowiskowej	• silna" (mocna) zasada trwałości (komplementarności kapitałów)	• równoważenie ładów poprzez zrównoważoną ochronę: 1. kapitału (środowiska) przyrodniczego, 2. kapitału społecznego (w tym ludzkiego) 3. kapitału antropogenicznego (wytworzonego przez człowieka, a zwłaszcza kapitału ekonomicznego i kulturowego), • subsydiarności, • zrównoważonej partycypacji, w tym partnerstwa międzysektorowego.
Rozwój samopodtrzymujący ***Sustainable Development***	**Rozwój trwały** ***Durable Development***	**Rozwój zrównoważony** ***Balanced Development***

Źródło: T. Borys, *„Warunki brzegowe" ekonomii zrównoważonego rozwoju*, [w:] B. Poskrobko (red.), *Ekonomia zrównoważonego rozwoju w świetle kanonów nauki,* Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej, Białystok 2011, s. 58.

Zasady rozwoju zrównoważonego, zdaniem M. Słodowej-Hełpy sprowadzają się najczęściej do[53]:

1. zintegrowanego podejścia – polega ono na równoważnym i całościowym traktowaniu racji ekologicznych, ekonomicznych i społecznych;
2. sprawiedliwości międzypokoleniowej – polegającej na zaspokojeniu potrzeb materialnych i cywilizacyjnych obecnego pokolenia z równoczesnym tworzeniem warunków do zaspokajania tych potrzeb przez przyszłe pokolenia;
3. sprawiedliwości międzyregionalnej i międzygrupowej – polegającej na sprawiedliwym dostępie społeczeństw, grup społecznych i jednostek do ograniczonych zasobów środowiskowych;

[53] Ibidem, s.42-43.

4. równoważenia szans lokalnych i ponadlokalnych – przejawiającego się równoprawnym zaspokajaniem potrzeb ogólnospołecznych, regionalnych i lokalnych;
5. partycypacji społecznej – czyli udziału społecznego w procesach planowania i podejmowania decyzji przez władze publiczne;
6. przezorności i profilaktyki ekologicznej – polegających na badaniu każdej planowanej działalności od strony oddziaływania na środowisko naturalne;
7. koncentracji na zarządzaniu popytem – polegającej na odpowiednim dostosowaniu modeli konsumpcji w skali lokalnej i globalnej do ograniczonych warunków środowiskowych.

Rekapitulując, geneza rozwoju zrównoważonego pozwala zatem wyróżnić jego wąską (pochodzącą od ekorozwoju) i szeroką interpretację (kojarzoną z ładem zintegrowanym). **W wąskim ujęciu** jest to rozwój, który dąży do trwałego gospodarowania zasobami środowiska przyrodniczego. **W ujęciu szerokim** jest to rozwój realizujący cele pożądane przez społeczeństwo w warunkach trwałości gospodarowania środowiskiem[54]. Interpretacja wąska zrównoważonego rozwoju zauważalna jest w choćby zapisach strategii lizbońskiej, dotyczących gospodarki opartej na wiedzy, spójności społecznej, czy rozwoju suspensywnym. Koncentruje się na ochronie środowiska i odnosi się do takich celów, jak: klimat, zasoby naturalne, zdrowie publiczne czy presja ze strony transportu. W ujęciu szerokim zrównoważony rozwój poszukuje odpowiedzi na problemy etyczne, takie jak: walka z ubóstwem, przestrzeganie zasad polityki etycznej, czy zapewnienie przyszłym pokoleniom takich samych warunków rozwoju. Zakłada się zatem, że rozwój powinien spełniać cele określane przez obywateli w okolicznościach problematycznego gospodarowania ograniczonym kapitałem. Istotą rozwoju zrównoważonego jest owa trwałość kapitału przyrodniczego, ludzkiego i rzeczowego[55].

Autorka na potrzeby pracy postanowiła przyjąć za ostateczną definicję **H. Rogalli**, który dość kompleksowo ujmuje problem. Pokrywa się również z propozycjami T. Borysa i M. Słodowej-Hełpy. Definicja ta zakłada, że „zrównoważony rozwój zmierza do zapewnienia wszystkim żyjącym pokoleniom dostatecznie wysokich standardów ekologicznych, ekonomicznych i społeczno-kulturowych w granicach naturalnej

---

[54] T. Borys, *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w naukach ekonomicznych*, [w:] B. Poskrobko (red.), *Ekonomia zrównoważonego rozwoju. Zarys problemów badawczych i dydaktycznych*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej, Białystok 2000, s. 45-46.
[55] T. Zalega, *Rozwój…* op.cit., , s. 101– 126.

wytrzymałości Ziemi, stosując zasadę sprawiedliwości wewnątrzpokoleniowej i międzypokoleniowej”[56].

Samo pojęcie zrównoważonego rozwoju jest pojęciem, wykorzystywanym, jak wspomniano, w wielu obszarach życia gospodarczego, politycznego, jak i społecznego. Nurt ekonomii zrównoważonego rozwoju odwołuje się do zachowania podmiotów na rynku z zachowaniem dbałości o te trzy obszary życia.

1.2. Rozwój nurtu ekonomii zrównoważonego rozwoju

Ekonomia jest nauką społeczną. Cechuje ją szeroki wachlarz podejmowanych problemów badawczych. Główny nurt tej nauki przez lata koncentrował się na poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób zapewnić obywatelom rozwój gospodarczy i społeczny. Etapami pośrednimi do wypracowania koncepcji zrównoważonego rozwoju był **nurt ekonomii środowiska i zasobów naturalnych**, a także ekonomii behawioralnej i społecznej odpowiedzialności biznesu.

Żadna z nich nie realizowała w pełni postulatów, do jakich dążono, a więc aktualne pozostawało pytanie, jak gospodarować efektywnie z perspektywy ludzi, ale nie naruszając procesów ekologicznych. Pojawiały się więc różne nurty ekonomii heterodoksyjnej. Zdaniem B. Poskrobko „Ekonomia zrównoważonego rozwoju jest więc postrzegana jako nauka zajmująca się badaniem istoty zjawisk i procesów produkcji, wymiany i konsumpcji w ujęciu makrosystemowym. Oznacza poznanie mechanizmów przyczynowo-skutkowych przebiegu w makrosystemie gospodarka–społeczeństwo–środowisko oraz sprzężeń i relacji wewnątrz poszczególnych sfer. Rozwija się ona na filozoficznej podbudowie idei rozwoju zrównoważonego z wykorzystaniem dorobku ekonomii środowiska, ekonomii ekologicznej, ekonomii instytucjonalnej, ekonomii społecznej, ekonomii behawioralnej oraz ekonomii ewolucyjnej”[57].

Zdaniem H. Rogalli, „ekonomia zrównoważonego rozwoju wywodzi się z podstaw ekonomii ekologicznej oraz niektórych tez ekonomii neoklasycznej i ekonomii środowiska, stanowiąc pewien rodzaj płaszczyzny dla różnych szkół ekonomicznych, składających się na

---

[56] H. Rogall, *Ekonomia*…, op. cit., s. 44.
[57] B. Poskrobko, *Metodologiczne aspekty ekonomii zrównoważonego rozwoju*, [w:] B. Poskrobko (red.), *Ekonomia zrównoważonego rozwoju w świetle kanonów nauki,* Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej, Białystok 2011, s.15.

sustainability science"[58]. *Sustainability science* jest to nauka o zrównoważonym rozwoju, która bada interakcje między systemami globalnymi, społecznymi i ludzkimi, złożone mechanizmy prowadzące do degradacji tych systemów oraz towarzyszące im zagrożenia dla ich efektywnego funkcjonowania.

W kierunkach heterodoksyjnych szczególny nacisk kładzie się na determinanty behawioralne, a nie tylko na czynniki ekonomiczne i technologiczne. W kierunkach ekonomii heterodoksyjnej, takich jak neoinstytucjonalizm czy postkeynesism, odchodzi się od modelu racjonalnego wyboru na rzecz modelu ograniczonej racjonalności *(bounded rationality),* a zasługi obu dyscyplin dla promocji rozwoju zrównoważonego są niezaprzeczalne[59].

Z kolei w **ekonomii socjologicznej** istotne znaczenie ma wiedza społeczna – kształtowana przez partycypację i praktyczne działalnie w zespołach oraz edukacja ekologiczna. Warto tutaj podkreślić, że wiedza ekologiczna, przyrodnicza społeczeństwa stwarza warunki do poprawnego wartościowania środowiska i dóbr ekologicznych, jej brak zaś – w sposób ewidentny – zaniża wycenę[60].

Ekonomia behawioralna, analizując mechanizmy społeczno-psychologiczne, a także neurobiologiczne podstawy zachowania ludzi, zajmuje się tworzeniem modelu „*homo neuroeconomicus"*, a nie „*homo œconomicus"*. Celem ekonomii behawioralnej jest nadanie modelom ekonomicznym bardziej realistycznego wymiaru i zwiększenie ich wiarygodności. Dlatego istotna jej przydatność w tworzeniu polityki ochrony środowiska i wspierania rozwoju zrównoważonego. Ekonomia behawioralna pomaga zatem zrozumieć, dlaczego poszczególne dobra ekologiczne są dla ich użytkowników tak istotne[61].

Z kolei **ekonomia ewolucyjna** koncentruje się na badaniu procesów rozwoju zachodzących na różnych płaszczyznach życia gospodarczego. Zakłada bowiem, iż reguły działania organizacji czy społeczeństw, jak i zasady kierujące postępowaniem jednostek wciąż ewoluują. Ekonomia ewolucyjna nawiązuje do idei ewolucji biologicznej sformułowanej przez K. Darwina i J. Baptiste'a de Lamarcka. Odwołania te mogą mieć charakter bezpośredni, gdyż ewolucja systemów gospodarczych odzwierciedla działania ludzi

---

[58] H. Rogall, *Ekonomia*... op. cit., s. 36.
[59] P. Jeżowski, *Rozwój zrównoważony i nowe wyzwania*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace", Szkoła Główna Handlowa, nr 2, 2012, s. 99-124.
[60] S. Farber, R. Costanza, M. Wilson, *Economic and ecological concepts for ecosystem services*, "Ecological Economics", nr 41, 2002, s. 376-377.
[61] T. Zalega, *Ekonomia behawioralna jako nowy nurt ekonomii – zarys problematyki*, „Studia i Materiały Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego", Warszawa 2015, 1(18), s. 13.

ukształtowanych przez ewolucję biologiczną. Może też przyjmować charakter pośredni – ujmując analogię między zasadami ewolucji biologicznej i ekonomicznej[62].

Podsumowując, można powiedzieć, że podejścia neoinstytucjonalizmu, postkeynesizmu, ekonomii behawioralnej i ekonomii ewolucyjnej starają się uwzględniać uwarunkowania społeczne i polityczne poprzez próby integracji elementów wpływających na kształtowania zrównoważonego rozwoju. Uwzględniają dynamiki różnych struktur organizacyjnych i ich kultur[63].

Na kształt ekonomii zrównoważonego rozwoju niewątpliwie może mieć wpływ debata, która trwa między zwolennikami ekonomii ekologicznej i ekonomii środowiska. Toczą oni dyskusje wokół istoty zrównoważonego i trwałego rozwoju, w tym sposobami gospodarowania zasobami przyrodniczymi, jak również różnymi punktami widzenia problemów na styku społeczeństwo– gospodarka–środowisko przyrodnicze czy paradygmatu ekonomii[64].

Jak słusznie twierdzi **S. Czaja**, „ekonomia zrównoważonego rozwoju powstaje jako reakcja na niedostatki życia gospodarczego, opartego na postulatach paradygmatu neoklasycznego.

W konsekwencji dotyka ona tych problemów, które powstały albo w wyniku tego paradygmatu, albo w efekcie niedostatków ekonomii neoklasycznej”[65]. Ekonomia zrównoważonego rozwoju analizuje wyzwania wynikające z ograniczoności zasobów w wymiarze ekonomicznym, ekologicznym i społeczno-kulturowym. W dużym stopniu opiera się ona na etyce środowiskowej i ekologii społecznej. Oba te nurty dowodzą, że powinnością człowieka jest gospodarowanie środowiskiem przyrodniczym i działanie w jego przestrzeni w taki sposób, aby zachowywać podstawy oraz umożliwiać rozwój współczesnych i przyszłych pokoleń do zachowania postaw życia oraz rozwoju współczesnych i przyszłych pokoleń. Zgodnie z tym podejściem, kluczowym celem procesów gospodarowania jest utrzymanie trwałości rozwoju cywilizacyjnego, a nie tylko zysk ekonomiczny. Jest on jedynie jednym z wielu wskaźników działalności gospodarczej[66].

---

[62] T. Zalega, *Ekonomia ewolucyjna jako jeden z nurtów współczesnej ekonomii – zarys problematyki*, „Studia i Materiały Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego”, Warszawa 2015, 2 (19), s. 162.
[63] P. Jeżowski, *Rozwój…* op. cit., s. 115.
[64] B. Poskrobko, *Metodologiczne aspekty ekonomii zrównoważonego rozwoju*, „Ekonomia i Środowisko”, Białystok 2012, nr 3(43), s. 12-17.
[65] T. Czaja, *Problemy badawcze oraz wyzwania rozwojowe ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*, „Ekonomia i Środowisko”, Białystok 2012, nr 3(43), s. 38.
[66] B. Poskrobko, 2011, *Metodologiczne aspekty*…op. cit., s. 14-15.

Jak wcześniej zwrócono uwagę, ekonomia zrównoważonego rozwoju powstała na bazie doświadczeń ekonomii głównego nurtu, w której dominuje podejście oparte na założeniach ekonomii neoklasycznej. Na ewolucję ekonomii neoklasycznej w kierunku idei zrównoważonego rozwoju wpływają cztery procesy[67]:

1. Zwiększająca się świadomość i stabilizowanie się relacji pomiędzy ekonomią środowiska, ekonomią ekologiczną i ekonomią zrównoważonego rozwoju;
2. interdyscyplinarna i transgraniczna (a wręcz globalna) współpraca naukowa i polityczna nad podstawami ekonomii zrównoważonego rozwoju;
3. rozwój teoretycznych i aplikacyjnych podstaw w zakresie etyki biznesu i społecznej odpowiedzialności biznesu, która ewoluuje w kierunku – ładu zintegrowanego;
4. zaawansowane podstawy teoretyczne sektorowych podejść w zakresie rozwoju zrównoważonego, wyrażone między innymi w koncepcjach zrównoważonej gospodarki leśnej, zrównoważonej gospodarki energetycznej, zrównoważonej. produkcji, zrównoważonej konsumpcji czy zrównoważonego transportu.

Rozważania H. Rogalli, znawcy tematu, są ukierunkowane na pokazanie obszarów gospodarczej i społecznej aktywności ludzi, które wymagają zmian. Wnioskuje on o przewartościowanie dotychczasowej polityki społeczno-gospodarczej, uważając gospodarkę, jako podsystem przyrody. Jego zdaniem ekonomię zrównoważonego rozwoju wyróżniają: [68]

- podważanie założeń ekonomii neoklasycznej, zwłaszcza w zakresie bezwzględnej suwerenności konsumenta. Domaga się on porzucenia przekonania o możliwości substytucji wszelkich zasobów. Ponadto podkreśla, że dobra środowiskowe nie są dobrami publicznymi, ponieważ ich dostępność jest z natury ograniczona. W miejsce czysto racjonalnych decyzji konsumenta wprowadza model wieloczynnikowy, który uwzględnia determinanty społeczne, kulturowe i psychologiczne;
- założenie, że długotrwały, ciągły wzrost gospodarczy na dłuższą metę jest niemożliwy do utrzymania. Konieczna jest przebudowa gospodarki. Cel ten można osiągnąć, realizując trzy ścieżki strategiczne ekonomii zrównoważonego rozwoju:
    - efektywność (wydajniejsze wykorzystanie zasobów),
    - spójność (opracowanie nowych, zrównoważonych ekologicznie produktów),

[67] T. Borys, *Interdyscyplinarność ekonomii zrównoważonego rozwoju,* [w:] B. Poskrobko (red.), *Teoretyczne aspekty ekonomii zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej, Białystok 2011, s. 137-139.
[68] H. Rogall, *Ekonomia*.…op. cit., s. 133-151.

- wystarczalność (dobrowolna zmiana stylu życia przez ludzi w sposób etycznie odpowiedzialny, zgodny z zasadą sprawiedliwości).

Celem nadrzędnym jest trwałe zachowanie zasobów naturalnych, a nie tylko ich optymalne wykorzystanie, uwzględniające:

- odrzucenie modelu gospodarki czysto rynkowej i centralnie sterowanej na rzecz modelu aktywnej ingerencji polityki;
- konieczność wykorzystania instrumentów prawnych i politycznych, które spowodują, iż przestrzeganie zasad zrównoważonego rozwoju będzie bardziej opłacalne , niż nie przestrzeganie;
- generowanie selektywnego wzrostu gospodarczego (*green growth*). Pewne gałęzie gospodarki powinny się rozwijać, inne zaś, stanowiące obciążenie dla gospodarki, powinny zanikać, np. kopalnie odkrywkowe;
- traktowanie ekonomii zrównoważonego rozwoju jako pojęcia nadrzędnego. W podejściu pluralistycznym nie odrzuca się całkowicie osiągnięć ekonomii tradycyjnej i środowiskowej, lecz wykorzystuje się je adekwatnie dla realizacji celu w sytuacjach problemowych;
- kierowanie się zasadami etycznymi i postuluje osobistą odpowiedzialność za podejmowane działania. Ponadto postuluje zasady, takie jak: odpowiedzialność, sprawiedliwość, zapobiegliwość, umiar i oszczędność, zarówno w wymiarze między- i wewnątrzpokoleniowym;
- podejmowanie przez ekonomistów próby zawarcia w swoich analizach istotnych osiągnięć innych dyscyplin, zwłaszcza psychologii, filozofii, politologii, przyrody, nauk prawnych oraz nauk technicznych i inżynieryjnych;
- zdecydowane odrzucenie koncepcję „*homo oeconomicus”* na rzecz bardziej realistycznej koncepcji „*homo sustinens”*,
- postulaty formułowania zasad, reguł zarządzania oraz nowych metod i systemów pomiaru stopnia zrównoważenia i jakości życia.

Analizując powyższe rozumienie zrównoważonego rozwoju i określanie miejsca ekonomii zrównoważonego rozwoju w naukach ekonomicznych, nie można pominąć najważniejszego czynnika tego rozwoju – człowieka. W teorii ekonomii w zasadzie niemożliwe jest wskazanie nurtu, który nie nawiązywałby do koncepcji „*homo oeconomicus”*, czyli człowieka racjonalnego lub człowieka ekonomicznego.

„*Homo oeconomicus”* w swoim postępowaniu kieruje się wyłącznie motywacją ekonomiczną, czyli dąży do czerpania zysków z prowadzonej działalności. Według.

J.S. Milla koncepcja „*homo oeconomicus”* jest konstrukcją teoretyczną, która nie opisuje człowieka rzeczywistego, jednak przydatna jest w analizach ekonomii społecznej. W tej konstrukcji wskazać można dwa elementy: formalny, który określa sposób działania człowieka racjonalnego oraz materialny, który określa jego motywacje do tego działania.

Elementem formalnym pojęcia „*homo oeconomicus”* jest racjonalność podejmowanych decyzji. Sprowadza się do tego, iż rozważając jakąś decyzję – człowiek bierze pod uwagę wszystkie za i przeciw, a więc koszty i korzyści. Decyzje, jakie podejmuje, są wypadkową takiej kalkulacji. Racjonalną decyzją nazwiemy zatem tę, która wskazuje więcej korzyści niż kosztów. Racjonalność może być osiągnięta bez względu na określony cel działania. Elementem materialnym, czyli motywacją, jaka rządzi „*homo oeconomicusem”* jest egoizm. Oznacza to, że człowiek dąży do zwiększania swojego majątku i własnych dóbr. Nie czerpie więc żadnej satysfakcji z tego, że dane dobro posiadają inne osoby. W zależności od rodzaju dóbr, na jakich zależy człowiekowi racjonalnemu, można wyróżnić dwie wersje założenia „*homo oeconomicusa”*. Pierwsza przesądza, że są to dobra ekonomiczne (materialne), druga zaś dopuszcza możliwość, że człowiekowi racjonalnemu zależy także na dobrach niematerialnych[69].

Koncepcja „*homo oeconomicusa”*, mimo wielu zawartych w niej uproszczeń, okazała się bardzo użyteczna w rozwoju ekonomii klasycznej i neoklasycznej. To właśnie na niej została oparta konstrukcja teorii ekonomii. *„Homo oeconomicus”* z uwagi na zmieniającą się sytuację gospodarczą, a co za tym idzie, postępującą walkę z ograniczonością zasobów, staje się nieadekwatny. *„Homo oeconomicus”* nie sprawdza się w sytuacji, gdy gospodarka globalnie, negatywnie oddziałuje na środowisko przyrodnicze i społeczeństwo. Co więcej, wiedza neurobiologiczna, behawioralna podpowiada nam, że człowiek niekoniecznie traktuje czynniki ekonomiczne jako jedyne istotne. Coraz częściej okazuje się, że istotniejsze niż efekty ekonomiczne, są efekty społeczne. D. Kiełczewski uważa, że koncepcja „*homo oeconomicus”* może być użyteczna z perspektywy zrównoważonego rozwoju. Umożliwia interpretację przyczyn niezrównoważenia w makrosystemie społeczeństwo-gospodarka-środowisko[70].

---

[69] T. Zalega, *Mikroekonomia współczesna* (wyd. II), Wydawnictwo Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2015, s. 21-22.
[70] D. Kiełczewski, *Homo oeconomicus i homo sustinens jako wyzwania ekonomii zrównoważonego rozwoju*, [w:] B. Poskrobko (red.), *Teoretyczne aspekty ekonomii zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej, Białystok 2011, s. 69-70.

„Homo sustinens” jest alternatywną koncepcją, która bazuje na wspólnotowych i altruistycznych wartościach oraz w sposób istotny łączy się z ideą rozwoju zrównoważonego. *„Homo sustinens”* odwołuje się do pojęcia *„sustainable development”*. Natomiast etymologicznie *„homo sustinens”* wywodzi się z nauk humanistycznych, a więc z filozofii, etyki, czy nauk psychologicznych. W pewnym sensie koncepcja ta uwiarygodnia ideę rozwoju zrównoważonego i nadaje jej charakter naukowy, a także odzwierciedla całokształt potencjału człowieka, a nie tyko jego materialne pobudki. Można zatem powiedzieć, że koncepcja *„homo sustinens”* jest pewną próbą stworzenia antropologicznej podstawy dla teorii rozwoju zrównoważonego[71].

„Homo sustinens” jest takim podmiotem, który, dążąc do osiągania zysków, jednocześnie jest w stanie w swoim gospodarowaniu myśleć również kategoriami potrzeb przyszłych pokoleń, nie podejmując czysto egoistycznych decyzji. Twórcą koncepcji *„homo sustinens”*, jest **B. Siebenhüner**. Zgodnie z tą koncepcją „*homo sustinens”* jest to człowiek, który w swoim działaniu kieruje się emocjami, wskazuje tym samym wrażliwość na potrzeby innych, ale również przyrody. W ujęciu B. Siebenhünera w koncepcji „*homo sustinens”* hipoteza maksymalizacji użyteczności, czyli „*homo oeconomicus”* jest przeciwstawiona hipotezie zachowania trwałości gatunku „*homo sapiens”*[72]. To wskazuje na silny wpływ ekonomii ewolucyjnej na ekonomię zrównoważonego rozwoju. B. Siebenhüner wyróżnia cztery przesłanki natury „*homo sustinens”*[73]:

- emocjonalność zachowań, która wzmacnia potrzebę poszanowania przyrody i troski o jej właściwe funkcjonowanie;
- zdolność komunikacji międzyosobniczej towarzyszącej procesom współpracy i współżycia;
- umiejętność twórczego rozwiązywania problemów i inteligencję emocjonalną, które są podstawowymi elementami procesu rozwoju w poszanowaniu przyrodniczych podstaw społecznego współżycia;
- motywację wewnętrzną i moralność, które sprawiają, że jednostka kształtuje swoje wybory i rozwój zgodnie z własnym planem rozwoju i systemami wartości, które mu towarzyszą.

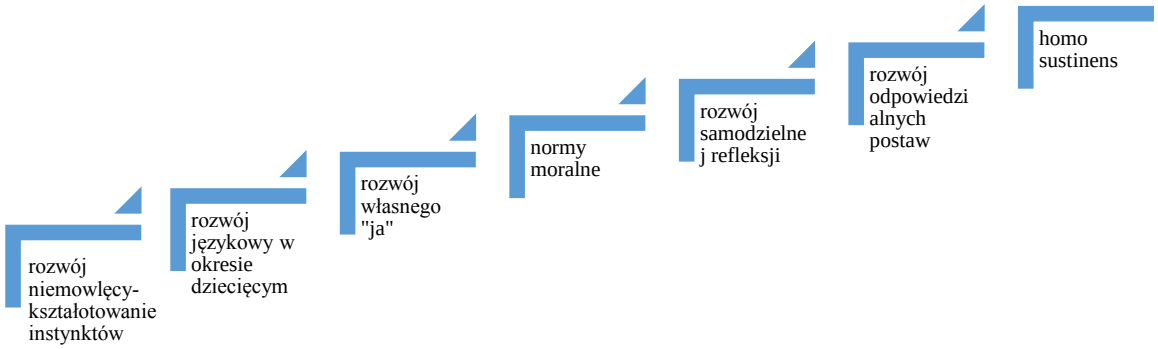
---

[71] T. Zalega, *Rozwój zrównoważony*…op.cit., s.120.
[72] B. Siebenhüner, *Homo sustinens – Towards a New Conception of Humans for the Science of Sustainability,* "Ecological Economics", 2000, 32(1), s. 16.
[73] Ibidem, s. 16-19.

Dla B. Siebenhünera *„homo sustinens”* jest jednostką, która posiada szereg predyspozycji genetycznych do realizacji zadań zrównoważonego rozwoju w codziennych działaniach indywidualnych, w każdej sferze funkcjonowania społeczno-ekonomicznego[74]. E. Kośmicki do podstawowych cech *„homo sustinens”* zalicza[75]:

- wolność woli;
- odpowiedzialność;
- zdolność do myślenia kompleksowego;
- umiejętność rozumowania w perspektywie długookresowej;
- zdolność do empatii, komunikacji i kooperacji;
- kreatywność;
- zdolność uczenia się;
- emocjonalność;
- zdolność do działania prospołecznego.

Zdaniem **E. Kośmickiego** człowiek jest w stanie osiągnąć poziom *„homo sustinens”*, przechodząc przez następujące fazy rozwoju osobowości (schemat 2).



Schemat 2. Fazy rozwoju człowieka

Źródło: E. Kośmicki, *Główne cele ekologizacji społeczeństwa i gospodarki*, Wydawnictwo Ekopress, Białystok 2010, s. 219.

W psychologii mówi się o procesie kształtowania mózgu społecznego. Efektem jest ukształtowanie się czułej na potrzeby innych, świadomej i odpowiedzialnej jednostki. Osiągnięcie takiego poziomu rozwoju jest zbieżne z *„homo sustinens”,* który jest

[74] D. Pieńkowski, *Racjonalność a natura ludzka*, [w:] B. Poskrobko (red.), *Uwarunkowania rozwoju zrównoważonej gospodarki opartej na wiedzy*, Wydawnictwo Wyższej szkoły Ekonomicznej, Białystok 2011, s. 27.
[75] E. Kośmicki, *Główne cele ekologizacji społeczeństwa i gospodarki*, Wydawnictwo Ekopress, Białystok 2010, s. 216-217.

człowiekiem żyjącym w sposób zrównoważony, w harmonii społecznej i oszczędnie korzystającym z ograniczonych zasobów. U podstaw tej koncepcji leży założenie, że na zachowanie człowieka równolegle oddziałują trzy czynniki: środowisko przyrodnicze, środowisko społeczne i podmiotowość jednostki. Uwarunkowania rozwoju neuropsychologicznego są również istotne, wpływają bowiem na poziom rozwoju poznawczego tej jednostki. Człowiek jako istota biologiczna cechuje się wysoką wrażliwością na zagadnienia związane z ekologią, pomimo że nie zawsze towarzyszą temu konsekwentne zachowania proekologiczne. Biorąc pod uwagę kulturowe uwarunkowania ludzkiego zachowania, należy wyróżnić chęć osiągnięcia ładu społecznego pojmowanego jako potrzeba takiej organizacji osobowej tożsamości, grup społecznych i społeczeństw, która zapewni trwałe ich istnienie. W koncepcji *„homo sustinens"* społeczną trwałość ma zapewnić odpowiednia komunikacja społeczna, wzajemna kontrola stosunków społecznych oraz istnienie różnych grup społecznych z ich tradycjami i cechami kulturowymi[76].

Porównywanie koncepcji „*homo sustinens"* oraz „*homo oeconomicus"* jest wśród ekonomistów zrównoważonego rozwoju dość powszechne. Podkreśla się również, iż „*homo sustinens"* jest względem „*homo oeconomicus"* swego krokiem naprzód w ujmowaniu tych zagadnień. *„Homo sustinens"* jest jednak bez wątpienia przydatny dla ekonomii zrównoważonego rozwoju w jej aspekcie normatywnym. Ekonomia ta powinna określić pożądany model gospodarki zrównoważonej stanowiący punkt odniesienia dla polityki zrównoważonego rozwoju. Jednakże w wymiarze obiektywnym, w samym badaniu relacji gospodarka–społeczeństwo–środowisko, „*homo sustinens"* wydaje się mniej przydatny, gdyż jest to kategoria postulatywna, a nie obiektywna[77].

1.3. Cele zrównoważonego rozwoju

Ekonomia zrównoważonego rozwoju nie koncentruje się wyłącznie na ograniczeniu nadmiernej eksploatacji zasobów naturalnych, ale obejmuje trzy wymiary zrównoważenia: ekologiczny, ekonomiczny i społeczno-kulturowy, z których każdy obejmuje pięć sfer życia, zaprezentowanych w tabeli 2.

---

[76] T. Zalega, *Rozwój zrównoważony* …op. cit., s. 120.
[77] D. Kiełczewski, *Homo oeconomicus versus homo sustinens. Uwagi o metodologicznych odmiennościach między ekonomią zrównoważonego rozwoju a ekonomią głównego nurtu,* [w:] B. Poskrobko (red.), *Ekonomia zrównoważonego rozwoju w świetle kanonów nauki,* Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej, Białystok 2011, s. 81.

We wspomnianym już wcześniej dokumencie Agenda 21 – globalny program działań, cele rozwoju zrównoważonego ujmuje się w czterech podstawowych kategoriach[78]:

- **ekonomicznej**: zmiana wzorców konsumpcji, rozwój czystej produkcji, kooperacja międzynarodowa na rzecz zrównoważonego rozwoju, zrównoważenie między materialnymi i niematerialnymi elementami dobrobytu;
- **społecznej**: walka z ubóstwem, ochrona różnorodności kulturowej, rozwój samorządności i demokracji, dostęp do służby zdrowia, dostęp do oświaty, zrównoważenie procesów demograficznych;
- **ekologicznej:** ochrona zasobów wodnych, mórz i oceanów, ochrona obszarów górskich, zwalczanie pustynnienia i suszy, zwalczanie wylesienia, ochrona bioróżnorodności, ochrona atmosfery, zrównoważenie gospodarki rolnej oraz gospodarki odpadami;
- **instytucjonalnej:** integracja polityki środowiskowej z polityką gospodarczą i społeczną, rozwój prawa międzynarodowego, rozwój i szybszy przepływ informacji, rozwój badań naukowych na rzecz zrównoważonego rozwoju, wzmacnianie roli najważniejszych grup społecznych w procesach decyzyjnych.

[78] M. Keating, *Szczyt Ziemi. Globalny program działań*, Wydawnictwo GEA, Warszawa 1994, s. 12.

Tabela 2. Cele zrównoważonego rozwoju według H. Rogalli

CELE EKOLOGICZNE	CELE EKONOMICZNE	CELE SPOŁECZNO-KULTUROWE
Ochrona atmosfery ziemskiej	Stabilność gospodarki narodowej i lokalnej	Demokracja i praworządność
Nieszkodzenie przyrodzie	Zaspakajanie potrzeb przez zrównoważone produkty	Eliminacja ubóstwa, bezpieczeństwo społeczne i przeciwdziałanie problemom demograficznym
Zrównoważone wykorzystanie zasobów odnawialnych	Stabilność cen, dekoncentracja władzy	Równość szans i integracja społeczna
Zrównoważone wykorzystanie zasobów nieodnawialnych	Ograniczenie importu surowców	Bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne
Zdrowe warunki życia	Wydolny i efektywny budżet, a co za tym idzie sprawiedliwy podział dochodów	Ochrona zdrowia i jakości życia ludzi

Źródło: H. Rogall, *Ekonomia zrównoważonego rozwoju*, op. cit., 2010, s. 42.

Niewątpliwie kluczowym celem rozwoju zrównoważonego jest lepsze zaspokojenie fizycznych i psychicznych potrzeb człowieka poprzez prawidłowe ułożenie jego relacji ze środowiskiem przyrodniczym. A zatem celem rozwoju zrównoważonego jest zapewnienie dobrej jakości życia dla wszystkich ludzi dzisiaj oraz przyszłych pokoleń. Granice cywilizacyjnego wzrostu wyznaczają możliwości natury, które są ograniczone. Nadmierna eksploatacja zasobów naturalnych czy zanieczyszczenie środowiska naturalnego powoduje, że już obecnie, w szczególności kraje wysoko rozwinięte, żyją na koszt najsłabszych oraz przyszłych pokoleń.

Jak słusznie zauważa **M. Czyż**, w koncepcji rozwoju zrównoważonego podstawowym celem trwałego rozwoju jest realizacja zamierzonych i zarazem oczekiwanych celów społecznych, które oprócz wzrostu realnego dochodu i poprawy zdrowotności oraz sprawiedliwego dostępu do zasobów naturalnych zapewniają wzrost poziomu wykształcenia społeczeństwa[79].

Kontynuacją celów milenijnych są cele rozwoju zrównoważonego, które zostały określone w Agendzie 2030 przez Organizację Narodów Zjednoczonych w 2015 r. Oficjalnie wprowadzone zostały w styczniu 2016 r., ukazując nowe podejście do rozwoju, który musi zintegrować trzy wspomniane obszary – gospodarkę, środowisko i społeczeństwo.

[79] M. Czyż, *Strategia wdrażania rozwoju zrównoważonego*, „Ekonomia i Środowisko", Białystok 2000, 1(16), s. 49.

Określonych w Agendzie 2030 – 17 Celów ma stanowić drogę do eliminowania przyczyn pojawiających się konfliktów, łamania praw człowieka, zmian klimatu, czy degradacji środowiska [ONZ Raport]. Tym siedemnastu celom przypisane zostały odpowiednie wskaźniki ekonomiczne, których pomiar ma być podstawą monitorowania realizacji celów na poziomie krajowym, regionalnym i globalnym. Każdy z 193 krajów, które ratyfikowały Agendę 2030, został zobowiązany do sporządzenia własnych strategii i planów, w jaki sposób będą je realizować.

Tabela 3. Cele zrównoważonego rozwoju według Agendy 2030

CEL	ZAKRES
Cel 1	Wyeliminować ubóstwo we wszystkich jego formach na całym świecie
Cel 2	Wyeliminować głód, osiągnąć bezpieczeństwo żywnościowe i lepsze odżywianie oraz promować zrównoważone rolnictwo
Cel 3	Zapewnić wszystkim ludziom w każdym wieku zdrowe życie oraz promować dobrobyt
Cel 4	Zapewnić wszystkim edukację wysokiej jakości oraz promować uczenie się przez całe życie
Cel 5	Osiągnąć równość płci oraz wzmocnić pozycję kobiet i dziewcząt
Cel 6	Zapewnić wszystkim ludziom dostęp do wody i warunków sanitarnych poprzez zrównoważoną gospodarkę zasobami wodnymi
Cel 7	Zapewnić wszystkim dostęp do stabilnej, zrównoważonej i nowoczesnej energii po przystępnej cenie
Cel 8	Promować stabilny, zrównoważony i inkluzywny wzrost gospodarczy, pełne i produktywne zatrudnienie oraz godną pracę dla wszystkich ludzi
Cel 9	Budować stabilną infrastrukturę, promować zrównoważone uprzemysłowienie oraz wspierać innowacyjność
Cel 10	Zmniejszyć nierówności w krajach i między krajami
Cel 11	**Uczynić miasta i osiedla ludzkie bezpiecznymi, stabilnymi, zrównoważonymi oraz sprzyjającymi włączeniu społecznemu**
Cel 12	Zapewnić wzorce zrównoważonej konsumpcji i produkcji
Cel 13	Podjąć pilne działania w celu przeciwdziałania zmianom klimatu i ich skutkom
Cel 14	Chronić oceany, morza i zasoby morskie oraz wykorzystywać je w sposób zrównoważony
Cel 15	Chronić, przywrócić oraz promować zrównoważone użytkowanie ekosystemów lądowych, zrównoważone gospodarowanie lasami, zwalczać pustynnienie, powstrzymywać i odwracać proces degradacji gleby oraz powstrzymać utratę różnorodności biologicznej
Cel 16	Promować pokojowe i inkluzywne społeczeństwa, zapewnić wszystkim ludziom dostęp do wymiaru sprawiedliwości oraz budować na wszystkich szczeblach skuteczne i odpowiedzialne instytucje, sprzyjające włączeniu społecznemu
Cel 17	Wzmocnić środki wdrażania i ożywić globalne partnerstwo na rzecz zrównoważonego rozwoju

Źródło: *Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030*, op. cit., s. 16-17.

Cele zrównoważonego rozwoju i powiązane z nimi zadania są zintegrowane i niepodzielne, globalne w swojej naturze i uniwersalne, z uwzględnieniem różnych realiów, możliwości i poziomów rozwoju w poszczególnych krajach oraz z poszanowaniem ich polityki i przyjętych priorytetów. Zadania są ambitne i globalne, każdy rząd wyznacza swoje zadania ukierunkowane wymaganiami globalnymi, z uwzględnieniem krajowych uwarunkowań. Poszczególne rządy decydują także, w jaki sposób te zadania powinny zostać włączone do krajowych procesów planowania, polityk i strategii. Ważne jest uznanie powiązania między zrównoważonym rozwojem a innymi istotnymi procesami zachodzącymi w gospodarce, społeczeństwie i środowisku.

W Agendzie 2030 uznano, że zrównoważony rozwój obszarów miejskich, jak i zarządzanie tymi obszarami, odgrywają kluczową rolę dla poprawy jakości życia ludzi. Zważywszy, iż prognozuje się, iż do 2050 r. w miastach będzie mieszkało 80% ludności świata, nie jest zaskakującym, że ten element zajmuje szczególne miejsce w celach zrównoważonego rozwoju.

Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji szacuje, że w 2050 r. w miastach będzie żyło ok 6,4 mld ludzi. Wynika to z prognoz migracyjnych i jednocześnie stanowi wyzwanie dla władz miast, celem stworzenia właściwych warunków życia[80]. Jeden z 17 Celów Zrównoważonego Rozwoju (nr 11) odnosi się do budowy bezpiecznych, sprzyjających włączeniu społecznemu oraz zrównoważonych miast i osiedli ludzkich. Do realizacji celu 11 służyć ma 7 zadań zaprezentowanych w poniższej tabeli 4. Cele te w założeniach mają być osiągnięte do roku 2030.

[80] *World Migration Report 2015*, International Organization for Migration, 2015, https://poland.iom.int/sites/default/files/Documents/wmr2015_en.pdf .

Tabela 4. Szczegółowy zakres celu 11 określony w Agendzie 2030

CEL	ZAKRES
11.1	zapewnić wszystkim ludziom dostęp do odpowiednich, bezpiecznych i przystępnych cenowo mieszkań oraz podstawowych usług, a także poprawić warunki życia w slumsach
11.2	zapewnić wszystkim ludziom dostęp do bezpiecznych, przystępnych cenowo, zrównoważonych i łatwo dostępnych systemów transportu, podnieść poziom bezpieczeństwa na drogach, zwłaszcza poprzez rozwój transportu publicznego, zwracając szczególną uwagę na potrzeby grup szczególnie wrażliwych, kobiet, dzieci, osób niepełnosprawnych oraz osób starszych
11.3	zintensyfikować zrównoważoną urbanizację sprzyjającą włączeniu społecznemu oraz możliwości partycypacji w zintegrowanym i zrównoważonym planowaniu i zagospodarowaniu ludzkich osiedli we wszystkich krajach
11.4	wzmocnić wysiłki na rzecz ochrony i zabezpieczenia światowego dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego
11.5	znacząco zmniejszyć liczbę zgonów w wyniku katastrof naturalnych, w tym powodzi oraz zmniejszyć liczbę osób nimi dotkniętych; znacząco obniżyć bezpośrednie straty ekonomiczne w stosunku do globalnego PKB, poniesione w wyniku katastrof, w szczególności katastrof związanych z wodą, skupiając się na ochronie osób ubogich i grup szczególnie wrażliwych
11.6	zmniejszyć wskaźnik per capita niekorzystnego oddziaływania miast na środowisko, zwracając szczególną uwagę na jakość powietrza oraz gospodarkę odpadami komunalnymi i innymi rodzajami odpadów
11.7	**zapewnić łatwy i powszechny dostęp do bezpiecznych terenów zielonych sprzyjających integracji społecznej i takiej samej przestrzeni publicznej, szczególnie kobietom, dzieciom, osobom starszym i osobom niepełnosprawnym**

Źródło: *Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030*, op. cit., s. 24-25.

Z perspektywy dalszych badań zadanie 11.7. ma kluczowe, znaczenie. Jest ono szczególnie istotne, gdyż ten obszar może być projektowany we współpracy władz miasta z mieszkańcami. Zadanie to składa się z 3 zadań szczegółowych.

Po pierwsze – jednym z trzech zadań jest wspieranie pozytywnych relacji ekonomicznych, społecznych i środowiskowych między obszarami miejskimi, podmiejskimi i wiejskimi za pomocą wzmocnienia planowania zagospodarowania przestrzeni na poziomie krajowym i regionalnym.

Po drugie, w dokumencie do 2020 r. planowano znaczące zwiększenie liczbę miast i osiedli ludzkich opracowujących i wdrażających zintegrowane polityki oraz plany dążące do zwiększenia integracji społecznej. Osiedla te mają również w założeniach efektywnie wykorzystywać zasoby, a także łagodzić skutki zmian klimatycznych, odporności na skutki klęsk żywiołowych. W ramach tego drugiego zadania zakłada się rozwijanie i wdrażanie

kompleksowego zarządzania ryzykiem klęsk na wszystkich poziomach, zgodnie z Ramowym programem działania z Sendai na rzecz ograniczania ryzyka katastrof na lata 2015 – 2030 (*Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015 – 2030).*

Po trzecie, dążyć należy do wspierania krajów najsłabiej rozwiniętych, poprzez pomoc finansową i techniczną, dla budowania zrównoważonych i stabilnych budynków z wykorzystaniem miejscowych materiałów[81]. Realizacja powyższych zadań ma na celu transformację miasta w przestrzeń bezpieczną, przyjazną, inkluzywną, a tym samym zrównoważoną.

Agenda 2030 zawiera 17 celów zrównoważonego rozwoju, a także 169 zadania wynikające z celów. Realizacja celów musi być spójna, gdyż realizacja jednego wpływa na realizację kolejnych, jest to system połączonych zależności, np. pomiędzy wzrostem zatrudnienia a ograniczeniem ubóstwa, pomiędzy ograniczeniem ubóstwa a polepszeniem stanu środowiska naturalnego. Kompleksowość i komplementarność Agendy 2030 może mieć bezpośredni pozytywny wpływ na stopień realizacji jej celów. Taki szeroki i ogólnoświatowy program rozwoju zrównoważonego może nie być skutecznie realizowany[82]. Wydaje się, że pozytywnych efektów można się spodziewać bardziej realizując cele na poziomie regionalnym (kraje), a szczegółowo na poziomie lokalnym (miasta). Na poziomie lokalnym władze samorządowe włączają coraz częściej te wytyczne w swoje strategie rozwoju. W tym obszarze cel 11, nastawiony na kreowanie zrównoważonej przestrzeni miejskiej, jest szczególnie istotny, tym bardziej, że może być realizowany przy aktywnym udziale mieszkańców.

1.4. Uwarunkowania zrównoważonego rozwoju miast

Rozwój zrównoważony z definicji ma charakter makrosystemowy, a jego rezultaty mają mieć wymiar globalny. Natomiast zmiany, które mają następować w konsekwencji realizacji celów zrównoważonego rozwoju, mają swoje źródła na różnych szczeblach organizacji terytorialnej. Szczególnie istotne oddziaływanie odnotowuje się na szczeblu najniższym, a więc lokalnym, zakładając, że ten poziom organizacji wydaje się najbardziej adekwatny dla

---

[81] *Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030,* op. cit., s. 24-25.
[82] M. Gruchelski, J. Niemczyk, *Agenda Narodów Zjednoczonych na rzecz Zrównoważonego rozwoju 2030 i cele Zrównoważonego rozwoju – szanse realizacji celów*, „Postępy Techniki Przetwórstwa Spożywczego" 1/2016, s. 122-126.

realizacji założeń i celów zrównoważonego rozwoju[83]. Rozwój lokalny swoim zasięgiem obejmuje zarówno tereny miejskie, ale i wiejskie. Każdy z tych obszarów wymaga innych nakładów sił i prac. Inne problemy dotykają mieszkańców wsi, inne małych miast, a jeszcze inne miast dużych. Mieszkańcy wsi często borykają się z problemami infrastrukturalnymi, takimi jak: słabą siecią kanalizacyjną i niewydolnym Internetem, czy niską jakością dróg gminnych. Miasta małe mają w stopniu wyższym zaspokojone potrzeby infrastrukturalne, ale często mają utrudniony dostęp do edukacji – do wysokiej jakości szkół średnich, czy uczelni wyższych, a także kultury, w tym teatrów, muzeów, czy nawet kin. Duże miasta zwykle nie mają problemów, które zauważają małe miasteczka i wsie, „cierpią" jednak na inne niedostatki. Ze względu na swój dynamiczny rozwój, miasta borykają się z problemami niekontrolowanego rozlewania się zabudowy na tereny wiejskie, brakiem odpowiedniego poziomu zasobów mieszkaniowych, wzmożonym ruchem samochodowym, czy zanieczyszczeniem środowiska. Wraz z ich rozwojem przestrzennym wzrastają koszty związane z budową infrastruktury społecznej i technicznej, obniża się poziom jakości życia, pojawiają się problemy demograficzne i społeczne, w tym bezrobocie i ubóstwo[84].

Szczególnie w miastach, czyli w systemie ekologiczno-społeczno-gospodarczym, zakłócenie równowagi jednego elementu, np. środowiska, wymusza obciążenie innych, tj. gospodarki i społeczeństwa. Oddziaływanie również zauważalne jest w odwrotnym kierunku – pogorszenie stanu gospodarki i społeczeństwa pociąga za sobą wzrost obciążenia i dezorganizację środowiska. Zatem, kluczowe jest ustalenie ram i wytycznych dla polityki rozwoju. Punktem wyjścia powinna być inwentaryzacja potencjału przyrodniczego, stanu i kondycji poszczególnych elementów środowiska oraz określenie zakresu dopuszczalnych ingerencji, które nie zburzą ekosystemu miasta i jego zdolności do absorbcji i adaptacji do zmian. Ma to olbrzymie znaczenie dla podtrzymywania zdolności do samoregulacji, a w konsekwencji dla wyznaczenia właściwych proporcji i zastępowalności w systemie środowisko–gospodarka–społeczeństwo[85].

Zrównoważony rozwój miast nie jest stanem, ale dynamicznym procesem polegającym na ciągłym eliminowaniu pojawiających się konfliktów (w tym przestrzennych) i poprawie jakości życia wszystkich mieszkańców. Niemniej jednak można wskazać jego wiodące cechy,

---

[83] L. Mierzejewska, *Zrównoważony rozwój miasta –wybrane sposoby pojmowania, koncepcje i modele,* „Problemy Rozwoju Miast", Kwartalnik Naukowy Instytutu Rozwoju Miast Rok XII, Zeszyt II/2015, s. 5–11.
[84] *Analizy statystyczne: Miasta w liczbach 2016*, GUS Warszawa, Poznań 2018, s. 15-30.
[85] R. Domański, *Ewolucyjna gospodarka przestrzenna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Poznań 2012, s. 225-226.

pamiętając, że będą one indywidualnie określane w zależności od charakteru i kondycji miasta (kondycji przyrodniczej, społecznej, ekonomicznej), jego funkcji, etapu rozwoju, uwarunkowań historycznych, w tym przeszłości gospodarczej, oraz potrzeb mieszkańców[86]. Miasta zrównoważone charakteryzuje przede wszystkim[87]:

- **w sferze przyrodniczej (środowiskowej):** dostępność do terenów zieleni, wysoka jakość środowiska (czyste powietrze, niski poziom hałasu, jakość wody i jej dostępność, czyste gleby), wysoka bioróżnorodność i produktywność ekosystemów, bezpieczeństwo ekologiczne i in.;
- **w sferze społecznej:** sprawiedliwość społeczna, poziom zaspokojenia potrzeb lokalnych wysokiej jakości, dostępna i zróżnicowana infrastruktura społeczna, wysoki poziom kapitału społecznego, brak konfliktów społecznych, odpowiedzialność za dobro wspólne, wysoka jakość życia i in.;
- **w sferze gospodarczej:** zróżnicowana struktura gospodarcza, atrakcyjna ofert inwestycyjna, zawansowanie technologiczne, wysoki poziom kapitału ludzkiego, kreatywność, gospodarka oparta na wiedzy, transport zrównoważony, sprawna i efektywna infrastruktura i in.;
- **w sferze przestrzennej:** estetyka, ład architektoniczny i przestrzenny, poszanowanie dziedzictwa kulturowego, oszczędna gospodarka terenami, wysoka jakość przestrzeni publicznej, brak terenów zaniedbanych i zdegradowanych itp.

Zrównoważony rozwój miast interpretowany jest często przez pryzmat zagadnień przestrzennych, tj. procesów suburbanizacji, ochrony przestrzeni publicznych, krajobrazu miasta czy dziedzictwa kulturowego. Według **P. Lorensa** paradygmat zrównoważonego rozwoju miast w odniesieniu do zagadnień przestrzennych oznacza kształtowanie miasta[88]:

- zwartego, lecz zróżnicowanego (przestrzennie i społecznie);
- spójnego, lecz nie homogenicznego – o unikalnej tożsamości;
- zdolnego do konkurowania, ale i do budowania marki regionu.

Rozwój miast odbywa się na różnych, wzajemnie warunkujących się płaszczyznach (np. ekonomicznej demograficznej, społecznej). Jednym z tych wymiarów jest przestrzenny

---

[86] A. Rzeńca, *Zrównoważony rozwój miast*, [w:] A. Rzeńca, *Ekomiasto i Środowisko. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miast,* Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016, s. 53.
[87] L. Mierzejewska, *Rozwój zrównoważony miasta. Zagadnienia poznawcze i praktyczne*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Adama Mickiewicza, Poznań 2010, s. 118-120.
[88] P. Lorens, *Równoważenie rozwoju przestrzennego miast polskich*, Politechnika Gdańska, Wydział Architektury, Gdańsk 2013, s. 34.

rozwój miast polegający na jego ekspansji na otoczenie. Proces ten nazywany jest suburbanizacją[89]. Problemem tak rozumianego rozwoju może być: dostępność komunikacyjna, obronność czy lokalizacja pól uprawnych[90]. Tradycyjnie przez suburbanizację określa się procesy prowadzące do przenoszenia form przestrzennych oraz życia miejskiego poza centralne miasto, na tereny z nim sąsiadujące, a także proces funkcjonalnego zespalania obszarów podlegających suburbanizacji z miastem centralnym. Pojęciem tym określa się także proces decentralizacji zachodzący w regionie miejskim polegający na przemieszczaniu podmiotów gospodarczych oraz ludności z centralnego miasta do strefy podmiejskiej[91].

Szczególną formą suburbanizacji, ale i problemem jest „*urban sprawl"*, który najprościej można zdefiniować jako nadmierny przestrzenny wzrost miast[92]. „*Urban sprawl"* jest terminem używanym do opisu rozproszonych cech miejskiego sposobu zagospodarowania przestrzennego na poziomie regionalnym, powodowanym indywidualnymi wyborami lokalizacji i wykorzystania terenu, na które wpływ ma wiele czynników[93]. Możemy więc powiedzieć, że „*urban sprawl"* jest to nieskoordynowany, nieplanowany wzrost miast, czy też bezładna ekspansja miast, charakteryzująca się niską gęstością zaludnienia.

Zatem „*urban sprawl"* określana jest jako negatywna forma umiastowienia, oznaczająca rozszerzanie się obszarów zurbanizowanych w sposób chaotyczny, gwałtowny i żywiołowy, tworząc, zamiast regionalnych układów sieciowych, zgodnych z zasadami rozwoju zrównoważonego, irracjonalne układy przestrzenne. Przestrzeń jest tutaj zawłaszczana w sposób ekstensywny i monofunkcyjny, a układy podmiejskie mieszają się z wiejskimi[94].

Miasto jako jednostka złożona z wielu elementów, pomiędzy którymi występują różnego rodzaju relacje, powinno być potraktowane jako dynamiczna, funkcjonalna całość, a zatem jako system, w którym można wyróżnić podsystem społeczny, przyrodniczy i gospodarczy miasta. Strukturę tego systemu tworzą relacje zachodzące między podsystemami i ich

---

[89] A. Harasimowicz, *W kierunku rozwoju zrównoważonego. Granice wzrostu miast* , [w:] E. Broniewicz (red.), *Gospodarowanie przestrzenią w warunkach rozwoju zrównoważonego,* Oficyna Wydawnicza Politechniki Białostockiej, Białystok, 2017, s. 46.
[90] J. Małek, *Historyczne i współczesne uwarunkowania procesów suburbanizacji*, „Przestrzeń i Forma", 2011, vol. 16, s. 431–442.
[91] A. Harańczyk, *Procesy suburbanizacji w krakowskim obszarze funkcjonalnym*, „Studia Miejskie", 2015, vol. 18, s. 85–102.
[92] J.K. Brueckner, *Urban Sprawl: Diagnosis and Remedies*, "International Regional Science Review", 2001, vol. 23, s. 160–179.
[93] E.G. Irwina, N.E. Bockstael, *Land use Externalities, Open Space Preservation and Urban Sprawl*, "Regional Science and Urban Economics", 2004, vol. 34, s. 705–725.
[94] A. Harasimowicz, *W kierunku* ...op.cit.,s. 45-67.

elementami, a także z otoczeniem. Przyjmując założenie, iż w zrównoważonym rozwoju miasta chodzi o osiągnięcie określonego poziomu równowagi systemu, realizacja tej koncepcji w praktyce oznaczać będzie kształtowanie właściwych relacji w systemie[95].

W wyniku suburbanizacji wiele miast dąży do ograniczania ekspansji przestrzennej, podejmując działania racjonalizacji procesów rozwojowych, określanych jako koncepcja miasta zrównoważonego. Odpowiedzią na ten niezrównoważony rozwój miast, wynikający często z procesów „*urban sprawl"* zarówno podmiotów publicznych, jak i prywatnych, stała się propozycja tzw. „*smart growth"* – inteligentnego wzrostu, która obejmuje wiele zagadnień i działań. Ogólnie ujmując, inteligentny wzrost dotyczy planowania, które ma przyczyniać się do bardziej efektywnego wykorzystania istniejących zasobów.

„*Smart growth"* realizuje kluczowe cele rozwoju zrównoważonego i postrzegany jest jako ścieżka prowadząca do dobrze prosperującej gospodarki, wysokiej jakości walorów rekreacyjnych i środowiska, z jednoczesnym dążeniem do równości społecznej, szczególnie ze względu na dostępne mieszkalnictwo. Jest to filozofia zakładająca utrzymanie odpowiedniej gęstości populacji w centrum miasta, powstrzymującej proces rozlewania się miast[96].

Obecnie wykorzystuje się różne kategorie rozwiązań mających na celu kontrolowanie przestrzennego rozwoju miast. Stosowane w ramach poszczególnych rozwiązań instrumenty mają zarówno bezpośredni (np. nakazy, zakazy, plany), jak i pośredni charakter (np. instrumenty ekonomiczne). Tworzenie koncepcji zagospodarowania przestrzeni miejskiej ma za zadanie zapewnić ład przestrzenny oraz zrównoważony rozwój miast. Inicjatywa „*smart growth"* ma ograniczyć suburbanizację i przyczynić się do rewitalizacji miast[97].

Ze względu na indywidualne cechy miast, ale i dynamikę współczesnych procesów rozwoju, trudno dziś mówić o jednym modelu zrównoważonego rozwoju miast, mającym powszechne zastosowanie. Krótki ich przegląd wyraźnie dowodzi, że wspólną płaszczyzną jest osiągnięcie wysokiego poziomu ochrony środowiska, tj. oszczędne i efektywne wykorzystanie zasobów środowiska oraz przeciwdziałanie negatywnym skutkom działalności człowieka, co znajdzie odzwierciedlenie w poprawie jakości życia społeczności miejskiej. Koncepcje te bazują na tych samych, wspólnych przesłankach i przyświeca im wspólny cel,

---

[95] L. Mierzejewska, *Rozwój zrównoważony* …op. cit., s. 124-126.
[96] Ibidem, s. 120.
[97] A. Harasimowicz, *W kierunku rozwoju* …op. cit., s. 65.

aczkolwiek koncentrują się na wybranych obszarach (problemach)[98]. Niektóre z nich prezentuje tabela 5.

Wielość koncepcji rozwoju miast w duchu zrównoważonego rozwoju wskazuje na poszukiwanie dróg stworzenia optymalnego modelu miasta. Analizując ich implikacje ekonomiczne, społeczne, przestrzenne, środowiskowe i polityczne, warto przeanalizować czym one się różnią. W rozwoju miast partycypują mieszkańcy, ale nie da się ukryć, że istotną rolę odgrywają planiści, urbaniści, czy stratedzy. Rodzi się zatem pytanie, które z tych koncepcji są wdrażane?

A. Rzeńca w swoich badaniach koncentruje się na trzech koncepcjach – *Compact City, Green City i Smart City*, jednak **T. Hatuka**, **I. Rosen-Zvi**, **M. Birnhack**, **E. Toch**, **H. Zur** w swoich analizach porównują nieco inne koncepcje *Global City, Sustainable City, Smart City, Creative City i Resilient City.*

Z perspektywy tematyki tej rozprawy nie jest niezbędnym przedstawienie i przeanalizowanie ich wszystkich. Autorka zdecydowała się na scharakteryzowanie i przeanalizowanie czterech z nich , które pojawiają się w koncepcjach strategicznych miast w Polsce. Warto zauważyć, iż pojęcia *Creative City* i *Green City* pojawiają się jako wskazówki rozwoju miast w Polsce w *Nowej Polityce Miejskiej*, która jest aktualnie procedowana, ale dokument ten nie ma jeszcze ostatecznej formy, a więc w dokumentach strategicznych te pojęcia nie występują.

Wszystkie przedstawione w tabeli 5 koncepcje pojawiły się w kontekście nurtu neoliberalistycznego. Jednak, jak zauważył **N. Brenner** i **N. Theodor**: „podczas gdy neoliberalizm dąży do stworzenia wolnych rynków, wyzwolonych od wszelkich form ingerencji państwa, w praktyce pociąga za sobą dramatyczne nasilenie przymusu, czy dyscyplinarne formy interwencji państwa w celu narzucenia reguł rynkowych na wszystkie aspekty życia społecznego”[99]. Można zatem podkreślić polityczne przesłanki wspomnianych koncepcji i odnieść je do ich orientacji na rząd, mieszkańców i porządek polityczny[100].

---

[98] A. Rzeńca, *Zrównoważony rozwój* …op. cit., s. 56.
[99] N. Brenner, N. Theodore, *Cities and the Geographies of “Actually Existing Neoliberalism”,* “Antipode”, No. 34, 2002, s. 352.
[100] T. Hatuka, I. Rosen-Zvi, M. Birnhack, E. Toch, H. Zur, *The Political Premises* …op. cit., s. 170-173.

Tabela 5. Wybrane koncepcje zrównoważonego rozwoju

Koncepcja rozwoju miasta	Cechy charakterystyczne – oś koncepcji
Compact City ***„miasto zwarte"***	Przestrzeń i jej zagospodarowanie, a przede wszystkim efektywne użytkowanie poprzez zahamowanie lub ograniczenie procesów suburbanizacji, czyli: • rozwój „do wewnątrz", aktywizacja gospodarcza i społeczna centrów miast; • rozwój transportu zrównoważonego; • rewitalizacja zdegradowanych przestrzeni miasta; • poprawa infrastruktury technicznej centrów miast.
Sustainable City ***„miasto zrównoważone"***	Ekosystem jako podstawa rozwoju miasta. Środowisko oraz zastosowanie rozwiązań funkcjonujących w przyrodzie na rzecz rozwoju miasta. Oznacza ekologizację w różnych dziedzinach. Główne jej cechy to: • dążenie do zamkniętych obiegów wody (np. wykorzystanie wody deszczowej); • wysoki stopień odzysku i powtórnego wykorzystania odpadów; • wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych; • wysoki udział terenów zieleni w strukturze miasta.
Smart City ***„miasto inteligentne"***	Integracja działań 6 głównych obszarów, takich jak: gospodarka, transport i komunikacja, środowisko, zasoby ludzkie, jakość życia, zarządzanie z wykorzystaniem nowoczesnych narzędzi i technik informatycznych. Chodzi przede wszystkim o zwiększenie skuteczności działań poprzez oszczędności energii i przestrzeni, zmniejszenie materiałochłonności.
Resilient City ***„miasto prężne/ odporne"***	Samowystarczalność i efektywność energetyczna. Głównym celem jest proaktywna działalność i współpraca różnych podmiotów na rzecz stawiania czoła wyzwaniom, które dopiero w wyniku zmian klimatycznych się pojawią.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: A. Rzeńca, *Zrównoważony rozwój miast*, [w:] A. Rzeńca, *Ekomiasto i Środowisko. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miast*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016, s. 55-57; T. Hatuka, I. Rosen-Zvi, M. Birnhack, E. Toch, H. Zur, *The Political Premises of Contemporary Urban Concepts: The Global City, the Sustainable City, the Resilient City, the Creative City, and the Smart City*, "Planning Theory & Practice", 2018, s.170-174.

Orientacja na rząd i zasięg. Pomimo, iż koncepcje są ugruntowane i działają w neoliberalnym kontekście gospodarczym, różnią się między sobą tym, w jaki sposób rząd i samorząd działają.

Smart City to zorientowane do wewnątrz i ograniczone przez władzę rządu i jego aparat polityczny. Ponadto, innowacyjne IT, które obsługuje wszystkie sieci, leżące w rdzeniu *Smart*

City, są realizowane najczęściej w ramach partnerstw publiczno-prywatnych. Ogólnie rzecz biorąc *Smart City* promuje efektywny przepływ informacji.

Sustainable City, Resilient City i Compact City znajdują się w politycznym i gospodarczym kontekście państwa narodowego, skupiają się na roli miejscowości i społeczności. *Sustainable City* jest to koncepcja który wzywa do zrównoważonego rozwoju miasta w parze z państwem. Jak argumentował G. Haughton: „próba stworzenia *Sustainable City* w izolacji jest daremna, a nawet praktycznie pozbawiona sensu" z szerszego obszaru zaplecza"[101].

Podobnie *Resilient City* jest bardziej motywowane politycznie, gdyż wskazuje kierunek dokonywanych inwestycji wynikających z planu zagospodarowania przestrzennego. Ich kierunki ujawniają, które z części miasta władze miasta uważają za wymagające największej uwagi[102]. *Compact City* również jest mocno połączone z polityką rozwoju przestrzennego miasta tym bardziej, iż koncentruje się na działaniach suburbanizacyjnych. Wszystkie koncepcje są osadzone w istniejącej strukturze rządu i opierają się na jego współpracy z samorządem i ewentualnymi partnerami – gospodarczo, przestrzennie, instytucjonalnie i politycznie[103].

Orientacja na mieszkańców. Ten aspekt ujawnia główne różnice między analizowanymi koncepcjami. Warto tu akurat przytoczyć, że w koncepcjach *Global City i Smart City* kultywowane jest zaangażowanie w zysk, postęp, technologię. Władza postrzega mieszkańców przez pryzmat ich statusu społeczno-ekonomicznego, gdzie podkreśla się znaczenie klas wyższych, upatrując w nich odbiorców i aktywnych mieszkańców, odwołując się do ich poziomu opanowania nowych rozwiązań IT[104].

Natomiast *Sustainable City, Resilient City i Compact City* postrzegają mieszkańców jako ważny czynnik rozwoju miasta i jego sfery publicznej. *Sustainable City* przynajmniej w teorii, jest koncepcją normatywną, która koncentruje się na: wartościach ekologicznych i społecznych. Władze miasta są odpowiedzialne za ulepszanie miasta dla wszystkich jego

---

[101] G. Haughton, *Environmental Justice and the Sustainable City*, "Journal of Planning Education and Research", 18(3), 1999, s. 234.
[102] L. J. Vale, *The Politics of Resilient Cities: Whose Resilience and Whose City?*, "Building Research & Information",42(2), 2014, s. 194.
[103] T. Hatuka, I. Rosen-Zvi, M. Birnhack, E. Toch, H. Zur, *The Political Premises*…, op. cit., s. 172.
[104] W.I. Robinson, *Saskia Sassen and the Sociology of Globalization: A Critical Appraisal*, "Sociological Analysis",3(1), 2009, s. 5–27.

mieszkańców poprzez włączanie ich udziału. Co więcej, koncepcja ta jednocześnie nakłada odpowiedzialność za otaczające środowisko na mieszkańców w celu zmiany ich nawyków[105].

Podobnie *Resilient City* podkreśla wspólną odpowiedzialność rządu i mieszkańców za kształt i funkcjonowanie miasta jako przestrzeni wspólnej. Podkreśla obowiązek miasta do opieki dla najbardziej narażonych i wykluczonych społeczności. Można jednak argumentować, że *Smart City* jest uwięzione między tymi dwoma spolaryzowanymi orientacjami, zarówno jako zorientowane na klasę, jak i miasto wszystkich mieszkańców, które działa jednocześnie w przeciwnych kierunkach. Z jednej strony *ICT (Information and Communication Technologies)*, które są kręgosłupem cybermiasta, mają potencjał transformacyjny dla demokratycznych rządów z obywatelami angażującymi się za pomocą *crowd-sourcingowych* platform, aplikacji opartych na informacjach zwrotnych i publicznych forach online (np. Twitter, Facebook). Z drugiej strony – neoliberalna ideologia leżąca u podstaw *Smart City* i konsumpcyjna wizja miasta powoduje, że nie zawsze istnienie ICT przekłada się na znaczące zaangażowanie obywatelskie i uczestnictwo w lokalnym systemie demokratycznym[106].

Orientacja na partycypację. Ten element rozważań jest szczególnie istotny z perspektywy niniejszej pracy. Wszystkie koncepcje funkcjonują w ramach istniejących sił społecznych, gospodarczych i politycznych. Idea, że miasta wystrzegają się nacjonalizmu (popularny trend w latach 90. wraz z pojawieniem się koncepcji miasta globalnego[107]) jest obecnie kwestionowana przez te koncepcje, które opierają się na budowaniu silnych sojuszy między miastem i rządem. Ponadto ważną rolę odgrywa sektor prywatny w kształtowaniu miasta. Partycypacja zarówno mieszkańców, jak i podmiotów gospodarczych jest wykorzystywana jako instrumenty utrzymania istniejącego ładu. We wszystkich koncepcjach, partycypacja mieszkańców przyczynia się do tworzenia przestrzeni, w której ci ostatni czuliby się dobrze.

Miasto ma bowiem stanowić przyjazną przestrzeń przede wszystkim dla człowieka z perspektywy jego potrzeb dzisiejszych i przyszłych[108]. Badacze społeczni i urbaniści twierdzą, że partycypacja może być nadużywana przez władze krajowe lub lokalne w celu

---

[105] N. Low, *The Green City: Sustainable homes, Sustainable Suburbs (1st ed.)*, Sydney: University of New South Wales Press, Sydney 2005, s. 12.
[106] J. Shkabatur, *Cities @ crossroads: Digital Technology and Local Democracy in America*, "Brooklyn Law Review", 76(4), 2011, s. 1413–1485.
[107] N. Brenner, *Global Cities, Glocal States: Global City Formation and State Territorial Restructuring in Contemporary Europe*, "Review of International Political Economy", 5(1), 1998, s. 1–37.
[108] T. Hatuka, I. Rosen-Zvi, M. Birnhack, E. Toch, H. Zur, *The Political Premises*…, op. cit., s. 173.

zapewnienia większej kontroli nad mieszkańcami. Znając poglądy mieszkańców, łatwiej można wpływać na ich decyzje, dobierając właściwe metody wywierania wpływu i przygotowując spersonalizowaną argumentację[109].

Powyższe koncepcje różnią się od siebie, ale można upatrywać się w nich możliwości kooperacji. Z ekonomicznego punktu widzenia konkurencyjność stanowi podstawę większości koncepcji: jak miasta powinny rozwijać się, aby lepiej pozycjonować się w globalnej konkurencji? Nie wyklucza się bowiem, aby wymienione koncepcje się uzupełniały.

Z politycznego punktu widzenia, większość koncepcji dodatkowo łączy relacje między miastem a rządem poprzez rozwój przestrzeni, kapitału i technologii. Wiele z przedstawionych tu strategii związanych z koncepcjami urbanistycznymi jest opracowywanych łącznie z rządem i zależą od jego strategii rozwoju. Ponadto polityczne potrzeby rządu są często uwzględniane w istniejących aliansach gospodarczych. Innymi słowy, te koncepcje są ideologiami, które nie tylko wpływają na przestrzeń miast, ale także wspierają obecną ekonomię politykę i dystrybucję zasobów[110].

Podsumowując powyższe rozważania, warto podkreślić rolę władzy i mieszkańców, z uwagi na zakres tej pracy. Porównawczo zaprezentowano je w tabeli 6.

---

[109] E.F. Isin, *Democracy, Citizenship and the Global City*, Routledge, New York 2013, s. 23.
[110] T. Hatuka, I. Rosen-Zvi, M. Birnhack, E. Toch, H. Zur, *The Political Premises*…, op. cit., s. 174.

Tabela 6. Rola władzy i mieszkańców w wybranych koncepcjach

Koncepcja rozwoju miasta	Orientacja na władze	Orientacja na mieszkańców
Compact City ***„miasto zwarte”***	Miasto jako jednostka, która spotyka się z konkretnymi lokalnymi wyzwania; skierowana do wewnątrz; dąży do koncentracji na zasobach miasta	Ukierunkowana na społeczność, na ludzkie potrzeby i wartości; władza odpowiada za samowystarczalność zasobów, mieszkańcy są wsparciem władzy
Sustainable City ***„miasto zrównoważone”***	Miasto jako jednostka, która spotyka się z konkretnymi lokalnymi wyzwania; skierowana do wewnątrz; uwzględnia konkretne wymagania środowiska	Ukierunkowana na społeczność, na ludzkie potrzeby i wartości; władza jest odpowiedzialna za kreowanie miasta z udziałem obywatele i społeczność
Smart City ***„miasto inteligentne”***	Miasto jako jednostka w ramach państwa, które promuje informacyjną synchronizację; skierowane do wewnątrz; nastawione na mieszkańców i podaż usługi	Skoncentrowana na bezpośredniej komunikacji (e-administracja) między władzą a obywatelami; wzmocnienie kontroli obywateli; sprawne świadczenie usług miejskich; prywatyzacja usług miejskich
Resilient City ***„miasto prężne/ odporne”***	Miasto jako jednostka wrażliwa, która konfrontuje lokalno- krajowe wyzwania; skierowana do wewnątrz; rozwiązania wzmacniające społeczność i miasto	Ukierunkowana na społeczność; władza jest odpowiedzialna za poprawę jakości życia w mieście, stabilny udział obywateli i społeczności

Źródło: opracowanie własne na podstawie: A. Rzeńca, *Zrównoważony rozwój miast*, (w:) A. Rzeńca, *Ekomiasto i Środowisko. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miast*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, 2016, s. 55-57; T. Hatuka, I. Rosen-Zvi, M. Birnhack, E. Toch, H. Zur, *The Political Premises of Contemporary Urban Concepts: The Global City, the Sustainable City, the Resilient City, the Creative City, and the Smart City*, “Planning Theory & Practice”, 2018, s. 170-174.

Rozwój miast wraz z ich obszarami funkcjonalnymi jest czynnikiem determinującym rozwój gospodarczy, społeczny oraz przestrzenny każdego kraju europejskiego, jak również Unii Europejskiej jako całości. Dlatego miastom jako centrom rozwoju dedykowane są wspólnotowe i krajowe polityki oraz programy, których celem jest wsparcie spójności sieci

osadniczej oraz ich zrównoważonego rozwoju[111]. Zgodnie z zapisami *Strategii na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającej włączeniu społecznemu – Europa 2020*, celem nadrzędnym prowadzonej polityki regionalnej w kontekście obszarów zurbanizowanych, jest ograniczenie negatywnych skutków globalizacji, rosnącego zapotrzebowania na zasoby i starzenia się społeczeństw.

W 2016 r. przyjęta została Agenda miejska Unii Europejskiej, która określa zasady opracowania oraz wdrożenia unijnego programu rozwoju miast w ramach 12 partnerstw, poświęconych m.in. gospodarce o obiegu zamkniętym, zmianom klimatu, energetyce, transportowi publicznemu, technologiom cyfrowym, zamówieniom publicznym, miejskiemu rynkowi pracy oraz zrównoważonemu użytkowaniu gruntów i środowisku naturalnemu.

W Polsce dokumentem w obszarze średnio- i długofalowej polityki społecznej i gospodarczej jest wspomniana już w 2017 r. przez Radę Ministrów *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* wyznaczająca kierunki rozwoju do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.)[112]. Kluczowym z punktu widzenia obszarów miejskich jest realizacja celu szczegółowego dotyczącego rozwoju społecznie wrażliwego i terytorialnie zrównoważonego. Wyzwaniem dla spójnego przestrzennie państwa jest poprawa dostępności usług świadczonych w odpowiedzi na wyzwania demograficzne oraz wykorzystanie potencjału kapitału ludzkiego na rynku pracy. Strategia zwraca uwagę na niekorzystne trendy demograficzne, które przejawiają się ujemnym przyrostem naturalnym, spadkiem udziału osób w wieku produkcyjnym oraz szybkim wzrostem udziału osób starszych w całej populacji.

Ponadto Strategia określa główne wyzwania, jakie stoją przed polskimi miastami, w tym realizacją strategii niskoemisyjnych (transport publiczny, efektywność energetyczna, jakość powietrza), przeciwdziałanie niekontrolowanej suburbanizacji, poprawa ładu przestrzennego. Podjęte w ramach Strategii działania sprzyjają stabilizacji roli miast jako ważnych centrów aktywności społecznej i gospodarczej w policentrycznym systemie osadniczym.

Przyjęta uchwałą Rady Ministrów w dniu 20 października 2015 r. *Krajowa Polityka Miejska 2023*[113], adresowana jest do miast oraz ich obszarów funkcjonalnych. Jej nadrzędnym

---

[111] *OECD, 2011, Urban Policy Reviews: Poland 2011;* (polskie tłumaczenie i wydanie: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego).

[112] Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020* (z perspektywą do 2030 r.).

[113] *Krajowa Polityka Miejska 2023* (2015), wersja II do konsultacji publicznych i uzgodnień międzyresortowych, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Monitor Polski Dziennik Urzędowy Rzeczpospolitej Polskiej, 09 grudnia 2015, poz.1235, zmiany umieszczone w Dz. U. z 2015 r. poz. 349, 1240, 1358 i 1890.

celem jest wzmocnienie zdolności miast i obszarów zurbanizowanych do zrównoważonego rozwoju, tworzenia miejsc pracy oraz poprawy jakości życia mieszkańców. W ramach celów szczegółowych prowadzona polityka powinna dążyć do tworzenia miasta sprawnego, zwartego i zrównoważonego oraz spójnego, a w efekcie także konkurencyjnego i silnego. Ich realizacja powinna przyczynić się stworzenia dogodnych warunków dla skutecznego, efektywnego i partnerskiego zarządzania miastami oraz zrównoważonego rozwoju obszarów, które borykają się z problemami demograficznymi i ekonomicznymi.

Koncepcja zrównoważonego rozwoju ma coraz większy wpływ na procesy i mechanizmy zarządzania miastem. Wyzwaniem dla mieszkańców miast, a tym samym dla ponad połowy światowej populacji, jest bycie jednocześnie „*homo urbanus”* i „*homo sustinens”*. Władze miast powinny więc dążyć do tworzenia zrównoważonych miejsc, gdzie potrzeby mieszkańców będą bez kompromisów zaspakajać jakość życia – dziś i w przyszłości[114].

*

Zrównoważony rozwój nastawiony na dbałość o zasoby tak, aby mieszkańcy mogli nie tylko teraz, ale i w przyszłości zaspokajać swoje potrzeby jest podstawą współczesnego, silnie rozwijającego się nurtu ekonomii rozwoju. Dbałość o równoważne wykorzystywanie zasobów gospodarczych, ekologicznych i społecznych leży u jej podstaw. Na tych fundamentach w ciągu ostatnich kilku dekad pojawiły się również koncepcje rozwoju miast. W ich kreowaniu, jak wynika z przybliżonych koncepcji nieodłącznym elementem są mieszkańcy. Partycypacja ich w działaniach na rzecz zrównoważonego rozwoju, a tym samym na rzecz rozwoju miast wydaje się niezbędna. Z tego względu następny rozdział będzie poświęcony zagadnieniom partycypacji, która jako cel 17 (Wzmocnić środki wdrażania i ożywić globalne partnerstwo na rzecz zrównoważonego rozwoju)[115] jest niezbędnym elementem zrównoważonego rozwoju.

---

[114] A. Szelągowska, *Miasta w świetle koncepcji zrównoważonego rozwoju*, [w:] A. Szelągowska, *Inwestycje w zrównoważonym rozwoju miast*, CeDeWu, Warszawa 2017, s. 35-36.
[115] *Agenda 2030*… op. cit.

Rozdział 2.

Partycypacja obywatelska w świetle nauk ekonomiczno-społecznych

Rozwój miast, a szczególnie koncepcje zrównoważonego rozwoju, podkreślają rolę człowieka, a także grupy ludzi w tym procesie. Udział mieszkańców miast w procesie współdecydowania i współrządzenia miastem (z władzami publicznymi) jest coraz większy. Partycypacja obywatelska jest pojęciem związanym z narastającą rolą obywateli w sprawowaniu władzy. Termin „partycypacja" pochodzi z języka łacińskiego i oznacza uczestnictwo, natomiast określenie „obywatelska" wskazuje podmiot zaangażowany w proces uczestnictwa. W literaturze przedmiotu można spotkać się też z innymi określeniami, bliskimi znaczeniowo, jak: „dialog obywatelski" czy „demokracja partycypacyjna", czy „demokracja deliberatywna".

Zakres pojęciowy poszczególnych określeń jest odmienny, ale sprowadza się do różnego stopnia udziału obywatela w procesie współzarządzania miastem. Po raz pierwszy pojęcie partycypacji pojawiło się w rozważaniach politologów, socjologów i ekonomistów w latach 30 ubiegłego wieku. W tym czasie nurt aktywizmu dotyczący demokracji uczestniczącej przybrał formę intelektualnego (a czasem społecznego) ruchu na rzecz zaangażowania członków społeczności w lokalne planowanie i podejmowanie decyzji rozwojowych. Debaty o tym, jak mogłoby wyglądać partycypacyjne planowanie urbanistyczne, rozpoczęły się od miejskich aktywistów, którzy opracowali nowe techniki, takie jak „ankieta" i „przesłuchanie" umożliwiające wspólne reagowanie na problemy z zasobami miasta[116].

Idea „partycypacji obywatelskiej" pojawiła się w latach 70. XX wieku w Europie Zachodniej. W założeniach miała być remedium na poszukiwanie tzw. trzeciej drogi pomiędzy państwem a rynkiem[117]. Niedoskonałości rynku najpierw były łagodzone przez przyjmowanie przez kraje zachodnie modelu państwa opiekuńczego. W takim rozumieniu władze państwa przyjmowały odpowiedzialność za zaspakajanie, przede wszystkim potrzeb społecznych.

---

[116] J. Guldi, *A History of the Participatory Map*, Southern Methodist University SMU Scholar, "History Faculty Publications", nr 10, 2017, s. 81.
[117] T. Schimanek, *Partycypacja społeczna w społeczności lokalnej,* Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2015, s. 5-10.

Termin państwa opiekuńczego po raz pierwszy pojawił się w latach dwudziestych XX w. w Niemczech, a dwie dekady później był już powszechnie stosowany w Europie Zachodniej jako *welfare state*[118]. Ta koncepcja jednak nie sprawdziła się w długoterminowej perspektywie; w latach 70. – najpierw w Wielkiej Brytanii, a potem w innych krajach – i nastąpił jej upadek.

Od epoki stagnacji (na początku lat 80.) zarówno w rozumieniu tempa wzrostu gospodarczego, jak i stagnacji rozwojowej państw opiekuńczych, coraz częściej podkreślano, iż formuła państwa opiekuńczego nie jest skuteczna, a wręcz szkodliwa ekonomicznie. Przesocjalizowane gospodarki utraciły w ten sposób swoją wcześniejszą dynamikę, daleko posunięta redystrybucja i fiskalizm zabijały ducha przedsiębiorczości i ciężkiej indywidualnej pracy, a polityka rynku pracy i ubezpieczeń społecznych tak naprawdę sprzyjała powstawaniu bezrobocia, a nie jego zwalczaniu[119]. Wtedy pojawiło się pytanie, to kto w takim razie mógłby przejąć odpowiedzialność zamiast państwa? W jego miejsce właśnie poszukiwano alternatyw, a więc trzeciej drogi, którą miał stać się sektor NGO, czyli organizacji obywatelskich działających non profit dla realizacji dobra wspólnego. Zgodnie z tą ideą obywatele i tworzone przez nich organizacje powinny mieć coraz większy udział w kształtowaniu życia publicznego, w tym także w świadczeniu usług zaspokajających istotne potrzeby społeczne.

2.1. Ekonomiczne podstawy teoretyczne partycypacji

Wpisanie problemu partycypacji w teoretyczne ramy ekonomiczne nie jest prostym przedsięwzięciem. Wymaga ono bez wątpienia analizy teorii ekonomicznych, a szczególnie pogłębienia nowej ekonomii instytucjonalnej. Należy również uwzględnić wiedzę z pogranicza politologii i socjologii analizującej partycypację jako zjawisko społeczne. Podrozdział ten ma więc charakter niekompletnego opisu problemu, jednak pozwala na przedstawienie podstawowych elementów wspólnych oraz rozbieżności, między logiką analizy ekonomicznej a jej przedmiotem – w tym przypadku partycypacją.

---

[118] W. Korpi, *Economic Growth and the Welfare State: Leaky Bucket or Irrigation System?*, ”European Sociological Review”, 1985, Vol. ½.
[119] S. Czech, *Państwo opiekuńcze a rozwój i instytucje gospodarki, „*Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, nr 211, 2015, s. 32-33.

Aby zrozumieć istotę ekonomii instytucjonalnej należy odwołać się do podstaw ekonomii. Ekonomia głównego nurtu zasadniczo odwołuje się do paradygmatu sięgającego swoimi korzeniami do tradycji ekonomii klasycznej, a zwłaszcza neoklasycznej. Gdyby chcieć się pokusić o telegraficzną prezentację idei szczególnie istotnych dla ekonomii głównego nurtu, to można by je sprowadzić do słów: rynek, transakcja, konkurencja, producent, konsument, racjonalność, samoregulacja. Z drugiej strony poza ekonomią głównego nurtu funkcjonują reprezentanci różnych szkół i prądów współczesnej ekonomii, którzy kwestionują dominujący paradygmat[120].

Dopiero na tle podstawowych założeń ekonomicznych można omówić o tym, co wnosi nowa ekonomia instytucjonalna i przeanalizować jej powiązania z kwestią partycypacji. Mimo, że ekonomia neoklasyczna w prosty sposób pozwala wyjaśnić funkcjonowanie rynku, ma jednak pewne słabości, które sprawiają, że często nie wystarcza ona do wytłumaczenia w pełni zjawisk społeczno-ekonomicznych. Głównymi powodami słabości analiz ekonomii neoklasycznej są:

- uproszczenie wizji człowieka;
- abstrahowanie od roli otoczenia;
- przyjęcie założeń nieoddających dobrze rzeczywistości[121].

Klasyczna ekonomia zakłada, iż istnieje rynek, a na nim podaż i popyt. Gra podaży i popytu doprowadza do ustalenia równowagi rynkowej. Na rynku tym działają również różne podmioty, zarówno konsumenci, jak i przedsiębiorcy, a na poziomie makroekonomii – państwo i różne instytucje. Brakuje jednak uwzględnienia w nich ludzi i analizy ich działania, mimo że w mikroekonomii decyzje konsumenta pojawiają się jako element badań.

Konsumenci dokonując wyborów kierują się rzeczywistymi preferencjami, które wynikają z konkretnych uwarunkowań, z ich doświadczeń, czy obserwacji. Podejmując decyzję, konfrontują ją z otaczającą rzeczywistością, natomiast nie konfrontują jej z podażą, popytem czy mapą użyteczności, jak wskazuje się w ekonomii neoklasycznej. Ekonomia neoklasyczna za bardzo upraszcza wizję człowieka i w zbyt małym stopniu bada, jak podmioty podejmują decyzje.

Druga słabość ekonomii neoklasycznej, wynika z ignorancji otoczenia podmiotu, który wpływa na jego decyzje. Otoczenie traktowane jest jako zewnętrzne, dane i stałe. Nie

---

[120] M. Ratajczak, *Dylematy współczesnej ekonomii*, „Zeszyty naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego", nr 6/2008, Kraków 2008, s. 70-84.
[121] K. Bentkowska, *Ekonomia instytucjonalna. Zarys teorii i jej wymiar praktyczny*, Oficyna wydawnicza SGH, Warszawa 2020, s. 17.

dostrzega się wpływu otoczenia na decyzje podejmowane i aktywności podmiotów na rynku. Nieuwzględnienie otoczenia prowadzi do oderwania teoretycznych modeli od praktyki społeczno-gospodarczej. W rozważaniach na gruncie głównego nurtu zakłada się, że podmioty zawsze podejmą taką samą optymalną, racjonalną decyzję, niezależnie od otoczenia, ponieważ jego wpływu się nie uwzględnia.

Po trzecie analizy na gruncie ekonomii neoklasycznej są przydatne, lecz pozostają niepełne. Aby móc budować modele i analizować zależności, ekonomia neoklasyczna wprowadza pewne założenia, które mocno upraszczają rzeczywistość. Zdaniem krytyków te uproszczenia sprawiają, że ekonomia nie radzi sobie z dostarczaniem odpowiedzi na wiele pytań wynikających z obserwacji rzeczywistości. W ekonomii neoklasycznej zakłada się, że:

- rynek jest doskonały;
- istnieje pełna bezpłatna informacja dostępna dla wszystkich podmiotów;
- podmioty działają w sposób racjonalny;
- podmioty maksymalizują swoje cele przy uwzględnieniu ograniczeń dotyczących posiadanych zasobów kierując się własnym interesem[122].

Założenia te były krytykowane jako nierealistyczne. Już **J.M. Keynes** w swoich pracach zwrócił uwagę na słabości wynikające z założeń ekonomii klasycznej. Jego zdaniem gospodarka rynkowa jest ze swej natury niestabilna i wymaga aktywnej polityki gospodarczej państwa. Dotyczy to przede wszystkim inflacji i bezrobocia. Według teorii Keynesa gospodarka nie posiada mechanizmu samoregulacji, dlatego konieczna jest interwencja państwa, np. poprzez roboty publiczne. W zapoczątkowanym przez niego nurcie („keynesizmie") podkreślano więc, iż rynek wymaga wsparcia ze strony państwa, jego organów, tudzież instytucji[123].

Jednym z nurtów ekonomii, która stara się uzupełniać, modyfikować lub zmieniać tradycyjne podejście, jest nowa ekonomia instytucjonalna. Nowa ekonomia instytucjonalna (NEI) od co najmniej 20 lat stanowi jeden z najbardziej obiecujących kierunków rozwoju teorii badań ekonomicznych. NEI jest nurtem, który wyrasta z dwóch równoległych występujących w ekonomii prądów myślenia. Pierwszy poszukuje inspiracji klasycznych instytucjonalistów. Ich interdyscyplinarne prace dotyczą pogranicza socjologii i antropologii.

---

[122] D. Colender, *The Complexity Revolution and the Future of Economics*, "Middlebury College Economics Discussion Paper", August 2003, s. 3-19.
[123] J. M. Keynes, *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, PWN, Warszawa 1985, s. 40-41.

Powstały na przełomie XIX i XX w. i obejmowały dzieła **T. Veblena**, **J. Commonsa**, czy **M. Webera**.

Drugi nurt łączy się z pracami nieortodoksyjnych ekonomistów, tworzących w drugiej połowie XX. wieku, takich jak **R. Coase** czy **O. Williamson**, którzy wskazywali na rolę rynkowych reguł gry, potrzebę ograniczenia problemów efektów zewnętrznych oraz kosztów transakcyjnych. W późniejszych latach na podstawie problemu zidentyfikowanego przez **G. Hardina** analiza instytucjonalna objęła także problemy zarządzania wspólnymi zasobami, szczególnie w pracach noblistki **E. Ostrom**.

NEI jest to bardzo rozbudowany, obiecujący nurt ekonomii, stanowiący jedną z odpowiedzi na problemy i nadmierne uproszczenia które występują w ekonomii głównego nurtu. Dzięki interdyscyplinarnemu charakterowi NEI widać ścisłe powiązania między trzema dyscyplinami: ekonomią, socjologią i politologią. NEI zrywa więc z tradycyjnymi założeniami ekonomii neoklasycznej i uwzględnia następujące elementy[124]:

- rynek jest niedoskonały;
- nie jest niepełna bezpłatna informacja;
- podmioty charakteryzują się ograniczoną racjonalnością;
- podmioty nie maksymalizują swoich celów zadowalają się ich akceptowanym poziomem;
- podmioty są oportunistyczne;
- otoczenie odgrywa ważną rolę w działaniu podmiotów.

Rynek doskonały jest bowiem pojęciem teoretycznym. W rzeczywistości występują liczne odstępstwa od modelu, często nie działa bezkosztowo i nie znajduje się w stanie równowagi. W ekonomii instytucjonalnej bierze się pod uwagę uwarunkowania bliższe rzeczywistości i przyjmuje się, że rynek jest niedoskonały.

Istnienie doskonałej informacji jest również znacznym uproszczeniem. W rzeczywistości nie jest ona ani bezpłatna i ani pełna. Podmioty na rynku nie dysponują pełną wiedzą o interesujących go problemach. Wymaga to bowiem odpowiednich nakładów pracy, czasu, a tym samym kosztów[125].

Co więcej efektywne pozyskanie i wykorzystanie informacji jest utrudnione z uwagi na to, iż podmioty cechuje ograniczona racjonalność. Polega ona na tym, że intencjonalnie

---

[124] K. Bentkowska, *Ekonomia instytucjonalna…* op. cit., s. 18.
[125] P. Milgrom, J. Roberts, *Economics, Organization and Management*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey 1992, s. 26.

podmioty są racjonalne, to znaczy chciałyby zachowywać się racjonalnie. Nie dysponują one jednak pełną wiedzą. Dokonują analiz czy opłaca im się pozyskiwać kolejne informacje przy podejmowaniu decyzji oraz czy wystarczą im te, którymi dysponują[126]. Już **F. A. von Hayek**, badając proces uczenia się dostrzegł, że ludzie nie odtwarzają rzeczywistości. Konstruują systemy klasyfikacji do interpretowania zjawisk ze środowiska zewnętrznego[127]. Postrzeganie świata jest więc tylko pewną interpretacją, często bazującą na własnych doświadczeniach. A to może prowadzić do błędów interpretacji[128].

Wprowadzenie założenia, że podmioty mają ograniczoną zdolność przetwarzania i wykorzystywania informacji, znacznie lepiej oddaje ich rzeczywistą naturę niż klasyczne podejście. Zgodnie z podejściem ekonomii instytucjonalnej akceptuje się, że podmiot podejmuje decyzję opierając się na pewnym procencie dostępnej wiedzy i pewnych własnych wyobrażeniach[129].

W praktyce więc podmioty nie maksymalizują swoich celów, zadowalają się osiągnięciem akceptowalnego poziomu. Nie muszą podejmować najlepszej decyzji, wystarczy, że jest ona dobra.

Ponadto ekonomia instytucjonalna zwraca uwagę na jeszcze jedną cechę podmiotów, która ma wpływ na ich aktywność. Zauważa bowiem, że podmioty zachowują się oportunistycznie, co oznacza dążenie do zaspokojenia własnych interesów i szukanie doraźnie osobistych korzyści. Mogą więc celowo nie ujawniać informacji, a tym samym wprowadzać w błąd otoczenie i inne podmioty na rynku.

Ostatnia ważna różnica dotyczy roli otoczenia w działaniu podmiotów. Ekonomia instytucjonalna zwraca bowiem uwagę na fakt, że działanie podmiotów w gospodarce zależy od otoczenia instytucjonalnego i że nie można go pomijać w analizach. To otoczenie instytucjonalne w rzeczywisty sposób wpływa na aktywność ludzi i organizacji.

Jednym z głównych problemów badawczych ekonomii instytucjonalnej jest organizacja i kierowanie gospodarką. Dlatego przy analizie rynku, sposobu alokacji dóbr, ustalaniu cen konieczne jest szersze spojrzenie. Trzeba bowiem wziąć pod uwagę struktury podmiotów, instytucje kształtujące zachowania i relacje między nimi. Przedmiotem badań nie jest jedynie wybór dokonywany przez podmiot gospodarczy, ważne jest uwzględnienie wewnętrznych

---

[126] B. Klimczak, *Wybrane problemy i zastosowania ekonomii instytucjonalnej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Wrocław 2006, s. 27.
[127] K. Bentkowska, *Ekonomia instytucjonalna*…op. cit., s. 19.
[128] D. C. North, *Zrozumieć przemiany gospodarcze*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa 2014, s. 34.
[129] E.G. Furbotn, R. Richter, *Institution and Economics Theory: the Contribution of the New Institutional Economics*, The University of Michigan Press, Ann Arbor 2005, s. 47.

zależności między różnymi podmiotami na rynku. Dlatego podejście instytucjonalne wymusza wręcz łączne rozpatrywanie zagadnień ekonomicznych i społecznych[130].

Współczesne kraje bardzo różnią się pod względem rozwoju społeczno-gospodarczego. To właśnie ich zróżnicowanie instytucji sprawia, że nie ma jednej gospodarki rynkowej. Istnieją różne systemy gospodarcze i różne rozwiązania instytucjonalne, a jakość instytucji wpływa na wzrost gospodarczy. Wpływ instytucji na ten wzrost jest jednym z problemów ekonomii instytucjonalnej. Ekonomia instytucjonalna nie jest jednolitym nurtem, jej zakres jest różnie definiowany.

Jakość funkcjonowania instytucji wpływa zdaniem badaczy NEI na sprawność działania sfery politycznej. Często spotkać można w literaturze NEI podział instytucji na struktury instytucjonalne (*institutional arrangements*) i otoczenie (środowisko) instytucjonalne (*institutional environment*)[131]. Te pierwsze są to różne normy, które wpływają na zachowanie ludzi jako podmiotów gospodarczych. Struktury instytucjonalne można też określić jako struktury utworzone z podstawowych elementów interakcji ekonomicznych, jakimi są transakcje[132]. Natomiast otoczenie instytucjonalne stanowi ramy dla powstawania i funkcjonowania struktur instytucjonalnych. Składa się ono z różnorodnych norm (reguł), które wyznaczają jednostkom zasady postępowania w interakcjach społecznych. Zasadniczą funkcją społeczną instytucji jest więc określanie tego, czego członkom grup społecznych nie wolno w określonych warunkach robić, a jakie zachowania traktowane są jako dopuszczalne[133].

Instytucje składające się na otoczenie instytucjonalne są często klasyfikowane jako formalne albo nieformalne. Kryteria podziału nie są tu jednak precyzyjne. Zazwyczaj podkreśla się, że instytucje formalne są tworzone świadomie i celowo, a ich twórcą jest, rozmaicie zresztą rozumiana, władza polityczna. Instytucje nieformalne powstawać mają spontanicznie, w sposób ewolucyjny. Wskazuje się też czasem, że egzekwowaniu reguł przez instytucje formalne mają towarzyszyć oficjalne sankcje (również stosowane przez władze), podczas gdy reguły narzucane przez instytucje nieformalne przestrzegane są dobrowolnie,

---

[130] Z. Staniek, *Ekonomia instytucjonalna. Dlaczego instytucje są ważne*, Difin, Warszawa 2017, s. 10.
[131] J. Wilkin, *Instytucjonalne i kulturowe podstawy gospodarowania*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016, s. 147.
[132] Pojęcie transakcji rozwinięte będzie na stronie, s.62.
[133] D.C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge 2002, s. 36.

a sankcje, o ile występują, mają charakter społecznej dezaprobaty dla postępowania wyłamującego się z uznanych społecznie norm[134].

Zarówno instytucje nieformalne, jak i formalne odgrywają istotną rolę w kształtowaniu interakcji społecznych, zapewniając w społeczeństwie niezbędny ład i porządek.

Na tę funkcję instytucji zwracał uwagę już **J. Commons**, który uważał, że interakcje społeczne (określane przez niego jako transakcje) są to relacje charakteryzowane przez konflikt, wzajemność i harmonię. Szczególnie często normy nieformalne obserwować w społecznościach mało rozwiniętych, gdzie nie ma ustanowionego systemu prawnego. Nieformalne normy są powszechne również we współczesnych gospodarkach. We współczesnych demokracjach można je obserwować choćby w zakresie aktywności mieszkańców miast.

Do formalnych instytucji zalicza się normy prawne i bliskie im uprawnienia własnościowe. Należą do nich reguły rządzące sferą polityczną (*polity*), z państwem jako najbardziej rozwiniętą ich formą. Do instytucji nieformalnych należą różnorodne normy kulturowe, takie jak: reguły postępowania, normy zachowania się, konwencje, reguły społeczne oraz pewne rutyny, obyczaje, tradycje i standardy dotyczące zachowania się ludzi w społeczeństwie.

„Instytucje składają się ze zbioru ograniczeń nakładanych na zachowania w formie reguł i regulacji; ze zbioru procedur służących do wykrywania odchyleń od reguł i regulacji: ze zbioru moralnych, etycznych, behawioralnych norm, które określają zakres, w którym ograniczony jest sposób, w jaki tworzone są umocowane reguły i regulacje”[135].

G.M. Hodgson i **E. Ostrom** zwrócili już uwagę na ograniczoną moc instytucji. Jednak ich podejście różniło się. Porównując definicje G.M Hodgsona i E. Ostrom, należy podkreślić, iż różnili się oni podejściem do skutków oddziaływania instytucji. G.M. Hodgson zwracał uwagę na znaczenie instytucji w kształtowaniu nawyków myślenia[136], natomiast E. Ostrom podkreślała niezależność wyborów i działań podejmowanych indywidulanie od zewnętrznych ograniczeń, które są wymuszane za pośrednictwem ustanowionych sankcji prawnych, środowiskowych i moralnych[137]. To odmienne podejście ma decydujące znaczenie w wykorzystywaniu pojęcia instytucji do wyjaśnienia, jak człowiek gospodarujący podejmuje

---

[134] J. Wilkin, *Instytucjonalne*…, op. cit., s. 148.
[135] D.C. North, *Transformation Costs, Institution and Economics History*, “Journal of Institutional and Theoretical Economics”, 1984, nr 140, s. 204.
[136] G. M. Hodgson, *Economisc and Institutions*, Polity Press, Cambridge- Oxford, 1996.
[137] E. Ostrom, *Govering the Commons…,*op .cit..

decyzje[138]. Ta racjonalność podejmowanych decyzji stała się przyczynkiem do teorii wyboru publicznego.

2.1.1. Teoria wyboru publicznego jako przesłanka partycypacji

Decydenci, kiedy podejmują decyzje indywidualnie, kierują się innymi przesłankami niż w przypadku, kiedy podejmują decyzje w grupie. Wiele społeczności dla określenia idealnej zasady wyboru, zdecydowała się na „zwykłą większość" jako najlepszą metodę podejmowania decyzji. Jednak zwykła reguła większości jest sprzeczna ze współczesnym przekonaniem o wolności i równości ludzi. Szczególnie, kiedy decyzja wpływa na wszystkich przeciwników, nawet jeśli jest jeszcze tylko jeden zwolennik[139].

W drugiej połowie XX w. zmienił się sposób postrzegania człowieka i jego ekonomicznej działalności. Momentem przełomowym było przekonanie, że "homo oeconomicus" jest użyteczną koncepcją człowieka do wyjaśniania jego zachowań tradycyjnie ujmowanych w sferach gospodarowania[140]. Cechą ludzi jest konieczność dokonywania wyborów. Co więcej, te decyzje podejmowane są w warunkach różnych ograniczeń, np. naturalnych, finansowych, instytucjonalnych czy organizacyjnych. Koncepcja człowieka ekonomicznego często jest krytykowana, a także podważana, jednak nadal stanowi podstawę modelowania zachowań ludzkich. Ze strony psychologów, kognitywistów płyną argumenty, iż człowiek jest bardziej irracjonalny, aniżeli zakłada koncepcja „homo oeconomicus". Tym samym podważają efektywność rozważań dotyczących jego racjonalnych wyborów. Jednak nie ma jednoznacznie innej, dobrej, niepodważalnej koncepcji współczesnego człowieka, którą można by przyjąć jako podstawę paradygmatu. Zatem można założyć, iż maksymalizacja, racjonalność i kierowanie się własnym interesem są podstawami koncepcji „homo oeconomicus". Poza tym zakłada się tu również, iż ludzie mają uporządkowane preferencje[141].

---

[138] B. Klimczak, *Uwagi i powiązania między standardową ekonomią i nową ekonomia instytucjonalną*, [w:] S. Rudolf (red.), *Nowa ekonomia instytucjonalna, aspekty teoretyczne i praktyczne*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomii i Administracji, Kielce 2005, s. 16-17.
[139] J. Thrasher, G. Gaus, J. Buchanan, G. Tullock, *The Calculus of Consen*t, [w:] T.L. Jacob (red.), *The Oxford Handbook of Classics in Contemporary Political Theory*, Oxford University Press, Oxford 2017, s. 10-11.
[140] J. Wilkin, *Teoria wyboru publicznego – homo oeconomicus w sferze polityki*, [w:] J. Wilkin (red.), *Teoria wyboru publicznego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, s. 9.
[141] Ibidem, s. 10.

Niektórzy myśliciele szukali sposobu na zdefiniowanie dobrobytu społecznego funkcji, która byłaby uważana za idealną z moralnego punktu widzenia. **J. Rawls** założył, że kiedy racjonalna osoba znajduje się w sytuacji „niewiedzy", to musi ona wybrać „zasadę maksimum" jako swój kodeks postępowania[142]. Ta zasada ma moralny charakter, ponieważ została wyprowadzona przy założeniu, że jednostki mają pewien standardowy poziom niechęci wobec ryzyka[143]. Pozostaje intrygujące pytanie, dlaczego ta sama osoba ma różne metody wyboru, jeśli podejmuje indywidualną decyzję, a inne – kiedy decyzje grupową.

Teorię wyboru publicznego można zaliczyć do ekonomii instytucjonalnej, a zwłaszcza jej nurtu nazywanego nową ekonomią instytucjonalną (NEI). Teoria wyboru publicznego zajmuje się przede wszystkim procesem kształtowania instytucji w sferze polityki.

O. Williamson, przedstawiciel NEI uważał, iż rozwój ekonomii przebiega w dwóch kierunkach: tradycyjnym jako sposobie badania zjawisk ekonomicznych i nazywał go ekonomią wyboru (*science of choice*) i drugim, czyli ekonomii kontraktu (*science of contract*)[144]. W tej drugiej ścieżce O. Williamson umieszczał nurt ekonomii kontraktu konstytucyjnego J.M. Buchanana. Pojęcie transakcji kojarzone jest z aktem wymiany. W takim rozumieniu transakcja zachodzi na rynku. Niektórzy przedstawiciele ekonomii instytucjonalnej rozumieli jednak transakcje szerzej. Dla O. Williamsona „transakcja ma miejsce, gdy dobro lub usługa przechodzi przez technicznie określoną granicę. Jedna sfera działalności się kończy, a zaczyna inna sfera"[145].

Teoria wyboru publicznego (*public choice theory*) ma wiele wspólnych mianowników z teorią wyboru społecznego (*social choice theory*). Obie wywodzą się z teorii normatywnych, których celem jest analiza modeli idealnych, a nie opis stanu rzeczy. W takich teoriach przyjmuje się założenia uznane za pożądane. Teoria wyboru publicznego rozwija się w stronę opisowo-wyjaśniającą. Zdecydowanie częściej wykorzystuje badania empiryczne i modele matematyczne.

Teorię wyboru publicznego uważa się za szczególną postać teorii racjonalnego wyboru. Zdaniem **A. Jasińskiej-Kanii** aktor racjonalny wybiera spośród możliwych sposobów postępowania taki, który najlepiej i najmniejszym nakładem kosztów doprowadzi go do

---

[142] J. Rawls, *A Theory of Justice: Revised edition*, Oxford University Press, Oxford 1999, s. 50-57.
[143] K. Kędziora, *John Rawls. Uzasadnienie, sprawiedliwość i rozum publiczny*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2019, s. 165-180.
[144] O. E. Williamson, *The Theory of the Firm as Governance Structure: From Choice to Contract*, "Journal of Economic Perspectives", 2002, nr 16 (3), s. 171-195.
[145] O.E. Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*, New York Free Press, New York 2005, s. 11.

wskazanego celu, lub wybiera cele możliwe do osiągnięcia przy pomocy środków, jakimi dysponuje[146].

Nurt racjonalnego wyboru reprezentowany jest w socjologii przez **J. S. Colemana**. Fundamentem tej teorii w jego ujęciu są poniższe elementy, z których pierwsze cztery wywodzą się z ekonomii neoklasycznej, a pozostałe mają swoje korzenie w naukach socjologicznych:

- indywidualizm metodologiczny,
- zasada maksymalizacji lub optymalizacji,
- koncepcja optimum społecznego,
- koncepcja równowagi systemu,
- możliwość poprawy użyteczności przez zrzeczenie się kontroli,
- koncepcja kapitału społecznego,
- założenie o społecznych źródłach uprawnień,
- koncepcja instytucji[147].

Zakres badań prowadzonych w zakresie teorii wyboru publicznego jest bardzo szeroki. Za prekursorów można uznać **D. Blacka** i **K. Arrowa**, którzy na przełomie 40. i 50. lat ubiegłego wieku opublikowali prace, w których wskazali braki teoretyczne, wyjaśniające dokonywanie wyborów w odniesieniu do zjawisk pozaekonomicznych[148]. W dotychczasowym dorobku wyodrębnić można kilka nurtów:

- ekonomiczna teoria demokracji,
- teoria władzy ustawodawczej, wykonawczej i biurokracji państwowej,
- teoria kontraktu konstytucyjnego,
- teoria grup interesu i koalicji dystrybucyjnych,
- teoria pogoni za rentą.

Ekonomiści badając wpływ określonych decyzji rządowych, czy samorządowych na alokację dobrobytu społecznego, zdają się całkowicie pomijać w swoich analizach uwarunkowania instytucjonalne mechanizmu demokracji[149]. **A. Downs**, jako przedstawiciel

---

[146] A. Jasińska-Kania, *Teoria racjonalnego wyboru*, [w:] A. Jasińska- Kania, M. Nijakowski, J. Szacki, M. Ziółkowski, *Współczesne teorie socjologiczne, wybór i opracowanie*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006, s. 135.
[147] J.S. Coleman, *Perspektywa racjonalnego wyboru w socjologii ekonomicznej*, [w:] A. Jasińska –Kania, *Teoria racjonalnego*…, op. cit., s. 147.
[148] J. Wilkin, *Teoria*…op. cit., s. 21.
[149] M. Kalinowski, *Ekonomiczne przesłanki lobbingu w świetle public choice*, „Gospodarka narodowa”, nr 7/8, 2005, s. 30.

ekonomicznej teorii demokracji, wprowadził do sfery rozważań teoretycznych ekonomii model „rynku politycznego" z koncepcją wymiany pozostającą w analogii do tradycyjnie pojmowanej gry wolnorynkowej[150]. Wykazał on, iż zabiegając o głosy wyborców – partie polityczne podążają w kierunku równowagi wyznaczonej preferencjami wyborców. Podobnie jak w założeniach o idealnej konkurencji. Przedmiot wymiany na rynku politycznym stanowią wspólne dobra społeczne określane w ekonomii mianem dóbr publicznych. Ostateczny kształt polityki rządu lub samorządu lokalnego jest każdorazowo wypadkową interakcji pomiędzy poszczególnymi uczestnikami „gry".

Jak wskazano powyżej, jednym z nurtów teorii wyboru publicznego jest teoria biurokracji. Przyjmuje ona, że biurokraci państwowi na różnych szczeblach dążą do maksymalizacji własnych indywidualnych interesów, chociaż starają się brać pod uwagę zależności służbowe, oczekiwane korzyści i ryzyka. Celem takiego działania jest maksymalizacja budżetu pozostającego w dyspozycji biurokratów. To stanowisko jest sprzeczne z podejściem idealnej biurokracji **M. Webera**, która jest racjonalnym wytworem organizacji społecznej podporządkowanej zasadom. W teorii M. Webera zachowania biurokratów służyć mają realizacji interesu władzy lub dobru społecznemu[151].

J. Buchanan i **G. Tullock**, zakładali, że fundamentem porządku społecznego jest tzw. kontrakt konstytucyjny. J. Buchanan traktował ład prawno-polityczny jako szczególne dobro publiczne, w związku z czym jego zdaniem, większą część teorii wyboru publicznego stanowi ekonomika produkcji dóbr publicznych. Polityczna konstytucja ładu gospodarczego, bo tak też nazywana jest koncepcja kontraktu konstytucyjnego, określa prawa własności, sposób egzekwowania, a także zakres i zasady dostarczania dóbr publicznych[152]. Zdaniem obu badaczy kontrakt pozwala obniżyć koszty transakcyjne. J. Buchanan i G. Tullock wykazali, że w sferze spraw publicznych możliwe jest osiąganie jednomyślności mimo indywidualistycznych zachowań jednostek. Przyjęli oni, że zachowaniem jednostki kieruje raczej skłonność do kooperacji niż skłonność do konfliktu, a zasada jednomyślności jest zatem lepszym założeniem niż zasada większości.

Inny sposób ujmowania zagadnień wyboru publicznego prezentuje **M. Olsen**. W zakresie jego zainteresowań jest rola grup społecznych, a zwłaszcza grup interesu. Ekonomiści wyboru publicznego uznają grupy nacisku za jednego z głównych aktorów kreujących politykę

---

[150] A. Downs, *An Economic Theory of Democracy*, Harper&Row, New York 1957, s. 20.
[151] S. Mazur, *Historia administracji publicznej*, [w:] J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 54-55.
[152] J. Thrasher, G. Gaus, J. Buchanan, G. Tullock, *The Calculus* …op. cit., s. 12-15.

społeczno-gospodarczą nowoczesnych systemów demokratycznych. Grupą nacisku może być zgrupowanie lobbystyczne, ale na gruncie lokalnym mogą to być przedstawiciele danej społeczności. Zdaniem Olsena działanie grup interesu obniża ekonomiczną efektywność gospodarki, zmniejsza ogólny poziom produkcji i powoduje konflikty[153].

Szczególnie ciekawym nurtem, jak podkreśla również **J. Wilkin**, jest teoria pogoni za rentą. Pokazuje ona bowiem, jak interesy niekiedy wąskich grup społecznych przenoszą się na działania władz, dając im szczególne korzyści, czyli renty. Ekonomiczne skutki pogoni za rentą widać w rosnącej rozbieżności między kosztami prywatnymi a społecznymi i braku efektywności w wykorzystywaniu zasobów przeznaczonych na pogoń za rentą, czyli poszukiwanie zysków.

Teoretycy *public choice* podkreślają, że wybory pojedynczych decydentów na rynku politycznym są analogiczne do wyborów konsumenckich na wolnym rynku. Zaznaczają jednak, że pomiędzy prywatną wymianą towarów i usług na rynku doskonale konkurencyjnym, a złożonym procesem wymiany na rynku politycznym występuje zasadnicza różnica, wynikająca z asymetrii zasobów informacyjnych, pozostających w dyspozycji poszczególnych aktorów „gry" politycznej[154].

W klasycznym modelu rynku doskonałego, transakcje zawierane są przez podmioty zainteresowane obopólnymi korzyściami wymiany zasobów, przy założeniu, że każdy z nich dysponuje pełną, możliwą do przetworzenia na decyzje rynkowe informacją. Zorganizowany akt wyborczy obejmuje natomiast całą społeczność (tj. jednostki, którym przysługuje czynne prawo wyborcze), co oznacza, że decyzje strategiczne dla całokształtu sfery publicznej zapadają zarówno przy udziale podmiotów szczególnie zainteresowanych danym fragmentem gospodarki, jak i części osób nieposiadających ściśle określonych preferencji. Z ekonomicznego punktu widzenia, wyrażanie preferencji wyborczych jest więc mniej precyzyjne niż wymiana dóbr na wolnym rynku, ponieważ przeważająca część głosujących stających przed problemem podjęcia decyzji politycznych, nie dysponuje wystarczającą wiedzą oraz odpowiednimi zasobami informacyjnymi.

Twórca koncepcji wyborów publicznych – J. Buchanan wymienił trzy powody takiej niewiedzy. Po pierwsze, proces gromadzenia informacji jest kosztowny, po drugie, nawet przy maksymalnym zainwestowaniu w gromadzenie informacji nie jest możliwe całkowite

---

[153] M. Olsen, *Logika działania zbiorowego. Dobra publiczne i teoria grup*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, s. 140.
[154] M. Kalinowski, *Ekonomiczne przesłanki*…op. cit., s.31-32.

wyeliminowanie niepewności przy ostatecznym wyborze spośród dostępnych wariantów, po trzecie, podczas wyborów publicznych jednostka może pozostawać w złudnym przeświadczeniu, że jest lepiej poinformowana niż to jest w istocie[155].

Wysokie koszty informacji politycznej sprawiają, że racjonalny wyborca podejmując decyzje dotyczące sfery publicznej, znajduje się w stanie – jak to określa A. Downs – ”racjonalnej ignorancji”[156]. Ignorancja w przypadku aktu wyborczego może być racjonalna, ponieważ prawdopodobieństwo wpływu głosu pojedynczego wyborcy na wynik wyborów jest niewspółmiernie małe w stosunku do kosztów związanych z pozyskiwaniem, selekcją i analizą informacji zapewniającej wyborcy maksymalizowanie użyteczności z podejmowanych wyborów politycznych. Należy podkreślić, że wysokie koszty pozyskiwania politycznej informacji nie wynikają z niedostatecznych jej zasobów[157].

We współczesnych systemach demokratycznych mamy do czynienia z sytuacją zgoła odmienną. Potencjalny wyborca czy też konsument otrzymuje za pośrednictwem nowoczesnych technologii medialnych, nieograniczony strumień bezpłatnej informacji tak, że problemem w kontekście podejmowanych wyborów politycznych staje się raczej jej przetworzenie na użyteczność podejmowanych decyzji. Czynnikiem motywacji przeciętnego wyborcy do pozyskiwania i przetwarzania informacji jest pochodna bezpośrednich korzyści, uzyskiwanych z określonego profilu polityki rządowej, czy samorządowej – im większa potencjalna nadwyżka korzyści – tym większa użyteczność przyswajania kolejnych „porcji” informacji[158].

Dla podmiotów uzyskujących poprzez politykę regulacyjną państwa dodatkową rentę, gromadzenie informacji jest ekonomicznie zasadne, ponieważ z jednej strony zwiększa prawdopodobieństwo prawidłowej oceny polityki rządowej lub samorządowej, a z drugiej strony, pozwala przekształcić posiadaną wiedzę w skuteczne narzędzie nacisków politycznych.

Należy podkreślić, że podmiot decyzyjny, będący członkiem zorganizowanej grupy nacisku, występuje niejako w podwójnej roli. Z jednej strony jest on biorcą informacji, z drugiej strony jej generatorem. Jako biorca informacji, uzyskuje nadwyżkę korzyści wynikającą z niskiego kosztu krańcowego produkcji informacji. Jako generator informacji

---

[155] J. M. Buchanan, *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 20-25.
[156] A. Downs, *An Economic Theory of Democracy*, Harper & Row, New York 1957, s. 20-21.
[157] T. Michalak, *Ekonomiczna teoria demokracji Anthony'ego Downsa*, [w:] J. Wilkin (red.), *Teoria wyboru*...op. cit., s. 90-92.
[158] M. Kalinowski, *Ekonomiczne przesłanki*…op. cit., s.31-32.

dostarcza grupie wiedzy źródłowej (*contextual knowledge*), wynikającej z codziennej aktywności zawodowej. W pośredni sposób pozwala to dobrze zorganizowanym grupom nacisku zredukować wysokie koszty stałe produkcji informacji[159].

Grupy nacisku, np. mieszkańcy danej społeczności, dysponują szczegółową, zakumulowaną informacją odnośnie zasobów gospodarczych, pozostających w obszarze ich zainteresowania, co wynika z faktu generowania informacji branżowej przez poszczególnych jej członków. W konsekwencji stają się równorzędnym partnerem dla instytucji legislacyjnych, które są niejako zmuszone do konsultacji swoich regulacyjnych zamierzeń z podmiotami dysponującymi:

- pełną informacją o aktualnej sytuacji gospodarczej danego sektora,
- zasobami wiedzy pozwalającymi przewidzieć konsekwencje wprowadzanych przez rząd ustaw i regulacji.

Reasumując, asymetria informacji na rynku politycznym sprzyja działaniom grup nacisku, ponieważ przeważająca liczba niedoinformowanych wyborców i konsumentów nie dostrzega konsekwencji wprowadzania określonych unormowań prawnych na płaszczyźnie swoich dochodów prywatnych. Jedynie przy założeniu zerowych kosztów pozyskiwania i przetwarzania zasobów informacyjnych, żadne czynniki nie ograniczałyby stałego wzrostu dobrobytu społecznego realizowanego przez transfery dóbr publicznych. Warunki realne, w których informacja jest dobrem kosztownym powodują, że grupy nacisku, których wewnętrzne mechanizmy koordynacji i wymiany informacji pozwalają znacznie obniżyć koszty jej produkcji, uzyskują ekonomiczną przewagę skali nad niedoinformowaną częścią społeczeństwa.

Teoretycy wyboru publicznego podkreślają, że analiza działań rządowych jako instytucji, bez odniesienia jednostek do tworzących takie instytucje, jest sprzeczne z naturą człowieka ekonomicznego. Jeśli w warunkach wolnorynkowych racjonalny producent oferuje produkt zgodny z oczekiwaniami pozostałych uczestników rynku, to racjonalni politycy postępują w sposób analogiczny. Przy takim założeniu, działania ustawodawców oferujących podaż określonych dóbr publicznych są motywowane prywatnym zyskiem, nieświadomie zaplanowanymi celami ogólnospołecznymi. Popyt na dobra publiczne może być jednak zgłaszany świadomie przez grupy społeczne, np. mieszkańców. Teoria wyboru publicznego podpowiada w jakiś sposób mieszkańcy podejmują decyzje. Warto podkreślić, że

---

[159] A. Downs, *An Economic*… op. cit., s.35.

w obszarach, w których mieszkańcy zabierają głos, to najczęściej inwestycje dokonywane w mieście, których efekty mogą budować nowe dobra publiczne.

2.1.2. Teoria dóbr publicznych jako efekt partycypacji

W naukach ekonomicznych własność analizowana jest według podziału na publiczną i prywatną. Okazuje się jednak, że w bardzo wielu analizach podział ten staje się niewystarczający. Za ojca teorii dóbr publicznych można uznać **A. C. Pigou**, który sugerował traktowanie *commons* jako czystego dobra publicznego[160]. Jednak najczęściej cytowaną definicją jest ta pochodząca od **P. A. Samuelsona**, według którego doskonałe dobra publiczne mają spełniać dwa warunki:

- zapewniają równomierne korzyści, przy takich samych kosztach ich dostarczenia wszystkim członkom danego społeczeństwa,
- żadna jednostka społeczna nie może być wykluczona z ich czynnej konsumpcji[161].

W modelu teoretycznym P. A. Samuelsona, „umowną" granicę optymalności dostarczania określonego dobra publicznego wyznacza zbiorowa korzyść społeczna, przewyższająca koszt produkcji takiego dobra. Ponieważ doskonałe dobra publiczne są *a priori* niekonkurencyjne, ich transfery nie podlegają zwykłym mechanizmom rynkowym, lecz są realizowane za pośrednictwem struktur administracji rządowej lub samorządowej. Należy zauważyć, że w praktyce gospodarczej dóbr publicznych, spełniających jednocześnie samuelsonowski warunek łączności i niewykluczalności, właściwie nie zachodzą.

Jeśli nawet przyjęte będzie założenie, że strona rządowa, czy samorządowa w swoich działaniach zbliża się dostatecznie blisko do teoretycznej granicy doskonałych dóbr publicznych, to nawet w takich warunkach praktycznie każda regulacja polityczno-ekonomiczna, powoduje wzrost korzyści jednych grup społecznych oraz zawodowych, kosztem spadku korzyści innych grup. Jeśli natomiast pod uwagę zostaną wzięte monopolistyczne przywileje rynkowe, tj. subsydia, taryfy importowe, koncesje itp. oferowane przez administrację, to quasi-publiczny charakter takich dóbr będzie jeszcze bardziej widoczny.

---

[160] A.C. Pigou, *The Economics of Welfare*, Macmillan, London 1920, s. 78-79.
[161] A.P. Samuelson, *The Pure Theory of Public Expenditure*, "Review of Economics and Statistics", vol. 36, 1954, s. 387-389.

Z natury rzeczy wykluczają one bowiem dostępność konsumpcji pozostałym podmiotom sfery publicznej.

Ten model dychotomiczny zwykle rozszerza się o dodatkowe dwie formy pośrednie, tzw. „wspólne zasoby" oraz „dobra klubowe". Takie ujęcie ekonomiczne klasyfikacji dóbr wynika z przyjęcia dwóch kluczowych kryteriów: z jednej strony możliwości wyłączenia innych podmiotów (poza właścicielem) z konsumpcji danego dobra, z drugiej zaś poziomu konkurencyjności w konsumpcji[162].

Dobrami klubowymi są te dobra, które mogą być równocześnie wykorzystywane przez wiele osób bez uszczerbku dla ilości tego dobra, dostępnej dla pozostałych, a jednocześnie konsumpcja tego dobra jest ograniczona do stosunkowo wąskiej grupy (np. szkoły prywatne). Z kolei wspólne zasoby (*commons*) są to takie dobra, o które ludzie ze sobą konkurują, a jednocześnie nikogo nie można wykluczyć z ich konsumpcji – podobnie jak w przypadku „czystych" dóbr publicznych[163].

Z drugiej strony zjawisko konkurencji w konsumpcji oznacza, że w przeciwieństwie do „czystych" dóbr publicznych każda kolejna osoba korzystająca z tych dóbr przyczynia się do ograniczenia możliwości korzystania z nich przez pozostałych. W rezultacie zbyt duża liczba osób chcących skorzystać ze wspólnych zasobów może być zgubna dla możliwości odtworzenia takiego dobra[164].

Należy podkreślić, że powyżej opisany układ ulega ciągłej ewolucji poprzez zmiany kulturowe, społeczne, prawne i technologiczne. Innymi słowy dobra, które dotychczas miały charakter publiczny, mogą wykazywać tendencje do stawania się dobrami klubowymi lub prywatnymi, jak też mogą pojawiać się nowe dobra, stanowiące obszar domeny publicznej[165].

Dobro wspólne może przybierać bardziej realny i materialny wymiar lub bardziej abstrakcyjny. Zgodnie z klasycznym definiowaniem dobrem wspólnym są na przykład usługi użyteczności publicznej: oświetlenie ulic, bezpieczeństwo publiczne, opieka zdrowotna czy

---

[162] M.E. Sokołowicz, *Rozwój terytorialny w świetle dorobku ekonomii instytucjonalnej. Przestrzeń – bliskość – instytucje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 115.
[163] M.E.Sokołowicz, *Rewitalizacja miast z perspektywy ekonomicznej. Refleksje teoretyczne i ich konsekwencje dla praktyki planowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych,* „Gospodarka w Praktyce i Teorii", Tom 45, Nr 4, 2016, s. 57-68.
[164] M. E. Sokołowicz, J. Zasina, *Ekonomia miasta*, [w:] A. Nowakowska (red.), *EkoMiasto#Gospodarka. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016, s. 43–68.
[165] M. E. Sokołowicz, *Rozwój terytorialny…*, op. cit., s. 117.

komunikacja publiczna. Dobrem wspólnym jest infrastruktura publiczna: drogi, parki, biblioteki, place zabaw, boiska sportowe[166].

Dobro wspólne cechuje się tym, że wszyscy uprawnieni powinni mieć dostęp do niego, na przykład wszyscy mieszkańcy miasta powinni mieć możliwość korzystania z miejskiego parku. Nie można nikogo, kto jest do tego uprawniony, wykluczyć z możliwości korzystania z dobra wspólnego. Jednak poza przywilejami oznacza to również wzięcie odpowiedzialności za dbanie o dobro wspólne i o równy do niego dostęp. W praktyce o dostępie do wielu dóbr wspólnych decyduje prawo i jego stosowanie przez władze i administrację publiczną.

Z punktu widzenia nurtów teorii ekonomii zajmujących się najdłużej zjawiskiem wspólnych zasobów – wskazać można cztery kluczowe podejścia.

1. Najstarsze A. C. Pigou sugeruje traktowanie *commons* jako czystego dobra publicznego[167].
2. Drugie, wypracowane przez G. Hardina, koncentruje się na negatywnych konsekwencjach nadmiernej, niekontrolowanej konsumpcji wspólnych zasobów (tzw. tragedii wspólnego pastwiska lub tragedii wspólnych zasobów)[168].
3. Trzecie, upowszechnione przez noblistkę E. Ostrom, eksponuje wymiar zarządczy wspólnych zasobów, wskazując na możliwe sposoby rozwiązania „tragedii wspólnego pastwiska"[169].
4. Czwarte, będące do pewnego stopnia antytezą propozycji G. Hardina. Jego twórczyni, C. Rose, podkreśla w nim fakt, że duża liczba użytkowników niektórych *commons* powoduje zwiększenie ich ilości i dostępności, a tym samym – paradoksalnie – zwiększenie użyteczności wynikającej ze wspólnego użytkowania[170].

W ujęciu pierwszym wspólne zasoby traktowane są dla uproszczenia jako element zbioru dóbr publicznych, przeciwstawianych w podziale dychotomicznym dobrom prywatnym. Samo pojęcie dóbr publicznych jest przy tym niewiele starsze od pojęcia wspólnych zasobów. Jego autorstwo przypisuje się amerykańskiemu ekonomiście **F. Batorowi**, który użył go w swych rozważaniach na temat zawodności mechanizmów rynkowych[171]. Uznanie wspólnych zasobów jako odmiany dóbr publicznych, w stosunku do których (przede

---

[166] T. Schimanek, *Partycypacja obywatelska*…op. cit., s. 9-10.
[167] A.C. Pigou, *The Economics*…op. cit., s.100-120.
[168] G. Hardin, *The tragedy …,* op. cit..
[169] E. Ostrom, *Dysponowanie wspólnymi zasobami*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013.
[170] C.M. Rose, *The Comedy of the Commons: Custom, Commerce, and Inherently Public Property*, "The University of Chicago Law Review", t. 52, nr 3, 1986, s. 711–781.
[171] J. M. Fijor, *Czy dobra publiczne są naprawdę publiczne?*, „Studia Ekonomiczne", nr 1 (LXVIII), 2011, s. 87.

wszystkim z uwagi na brak możliwości wyłączenia z konsumpcji innych użytkowników) mechanizmy rynkowe stają się zawodne, powoduje sugestię włączenia sektora publicznego w proces alokacji tych zasobów. Skoro wspólne zasoby mają służyć realizacji celów publicznych, podejście to sugerowało scentralizowaną własność publiczną (w przeciwieństwie do zdecentralizowanego rynku) i tym samym publiczną kontrolę wspólnych zasobów.

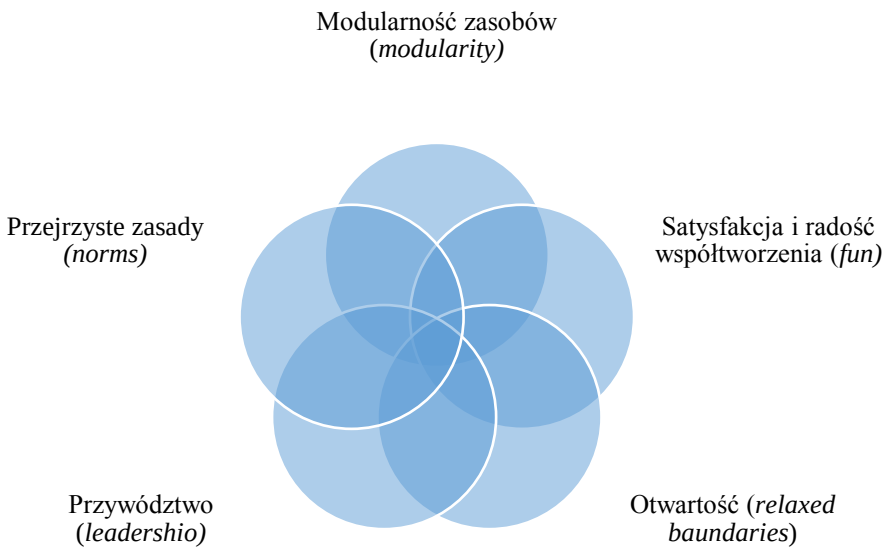
Z czasem, kiedy zaczęto dostrzegać wiele nieefektywności, także w sektorze publicznym, zwrócono uwagę, że wspólne zasoby, z uwagi na brak możliwości wyłączania kolejnych użytkowników z konsumpcji, ulegają nadmiernej degradacji, a nawet wyczerpaniu. W wyniku tej obserwacji wykształciło się **drugie podejście do dóbr wspólnych**. Wątek ten rozwinął **G. Hardin**, który w swym opisie „tragedii wspólnego pastwiska" wskazywał, iż nieograniczony dostęp do wspólnych zasobów prowadzi do ich nadmiernej eksploatacji. W konsekwencji, w sytuacji braku chęci użytkowników wspólnych zasobów do kooperacji w celu ustalenia wzajemnych zasad korzystania z zasobów, sposobem na uniknięcie zagrożenia eksploatacji może być prywatyzacja tego typu dóbr[172].

Trzecie podejście do *commons* zaproponowała **E. Ostrom**. Zwróciła przy tym uwagę, że pogląd o pozytywnym wpływie prywatyzacji zasobów na ich alokację nie jest powszechnie akceptowany. Ustanowienie prywatnej własności (czyli w kategoriach koncepcji G. Hardina – podzielenie pastwisk i ich ogrodzenie celem precyzyjnego zdefiniowania zasięgu prawa własności) pozostaje najlepszym rozwiązaniem jedynie pozornie. Problem polega bowiem na tym, iż w odniesieniu do wspólnych zasobów nie zawsze istnieją „techniczne" możliwości ogrodzenia (wyłączenia z konsumpcji). W praktyce gospodarczej funkcjonuje wiele rozwiązań dotyczących sposobów zarządzania wspólnymi zasobami, uwarunkowanych czynnikami
o charakterze instytucjonalnym. Należą do nich między innymi panujące w danej społeczności przekonania na temat skali „publiczności" danego dobra, wzajemne zaufanie między członkami społeczeństwa lub jego brak, historia miejsca i tradycje oraz dotychczasowe doświadczenia wynikające z zarządzania wspólnymi zasobami[173]. W konsekwencji oddanie wspólnych zasobów w „zarząd" (ale niekoniecznie na własność) relatywnie niewielkich społeczności okazuje się zwykle najbardziej efektywnym rozwiązaniem, ograniczającym nadmierną eksploatację wspólnych zasobów.

---

[172] G. Hardin, *The tragedy*…, op. cit., s. 1245-1248.
[173] M. E. Sokołowicz, *Rozwój terytorialny* …, op. cit., s. 118.

Jak już wspomniano, **czwartym,** coraz częściej eksponowanym **podejściem do problematyki dóbr wspólnych** jest traktowanie wspólnych zasobów jako nie tyle przedmiotu konsumpcji, ile zasobu, który może w wyniku jego „uwspólnotowienia" przynieść użytkownikom dodatkowe korzyści. Ponieważ w niektórych sytuacjach kolejna osoba konsumująca wspólne zasoby nie ujmuje, ale dodaje pozostałym. Jako przykład posłużyć może zaproponowany przez **C. M. Rose** kazus letniej plaży, na której zwiększająca się liczba użytkowników daje (do osiągnięcia pewnego poziomu) więcej radości pozostałym[174]. Idea ta sprawdza się zresztą obecnie nie tylko w miejscach rekreacji zbiorowej, ale także w odniesieniu do wspólnych zasobów generowanych w Internecie, np. we wspólnej edycji Wikipedii lub innych tzw. otwartych zasobów, np. Linuxa (*open source*)[175]. Podejście to, stosunkowo najsłabiej rozpoznane, szczególnie w odniesieniu do miejskich dóbr wspólnych, jawi się jako bardzo interesujące rozwiązanie dla zarządzania wieloma aspektami funkcjonowania obszarów zurbanizowanych. Twórczyni tej koncepcji zwraca jednak uwagę, że aby wspólne zasoby mogły być reprodukowane, musi być spełnionych pięć istotnych warunków[176].



Schemat 3. Warunki reprodukcji dóbr wspólnych

Źródło: opracowanie własne na podstawie: C. M. Rose, *Surprising Commons*, „Brigham Young University Law Review", nr 6, 2014, s. 1257–1282.

---

[174] C.M. Rose, *The comedy*…, op. cit., s. 730-750.
[175] B. Daniels, *The Tragicomedy of the Commons*, "Brigham Young University Law Review", nr 6, 2014, s. 1347–1372.
[176] C.M. Rose, *Surprising Commons*, op. cit., s. 1257-1282.

1. Modularność zasobów – podział zadań w ramach społeczności współtworzącej określone wspólne zasoby musi być precyzyjnie zdefiniowany i powinien dać podzielić się na mniejsze elementy, za które może wziąć odpowiedzialność mniejsza część grupy lub społeczności.
2. Przejrzyste zasady – współużytkownicy zasobów muszą wiedzieć dokładnie, do wykonania których zadań są przeznaczeni. Ponadto liczba zadań do wykonania *per capita* powinna być stosunkowo niewielka (koszt ich realizacji jest z perspektywy pojedynczego użytkownika bardzo niski w porównaniu z korzyściami z użytkowania zasobów).
3. Radość ze współtworzenia zasobów – członkowie społeczności współtworzącej zasoby powinni czerpać satysfakcję z wykonywania swej pracy na zasadzie wolontariatu. Sprzyjać ma temu pewność, że ich wkład pracy przyniesie radość oraz że każdy może korzystać z efektów pracy pozostałych.
4. Przywództwo – społeczność współtworząca zasoby musi posiadać lidera, pełniącego rolę inspiratora, kontrolera oraz koordynatora podejmowanych działań.
5. Luźne granice / otwartość – udział w społeczności współtworzącej zasoby nie może być ograniczony do wąskiej grupy. Społeczność ta powinna pozostawać otwarta na nowych użytkowników, współtwórców i nowe pomysły[177].

W tym kontekście **P. Parker** i **M. Johansson** dostrzegają trzy zasadnicze różnice między miejskimi *commons* a tradycyjnymi wspólnymi zasobami[178]:

1. Bardzo duża liczba korzystających (konsumentów). W przypadku wspólnych zasobów środowiskowych liczba ich użytkowników mieści się w przedziale od kilkunastu do kilkuset użytkowników. W przypadku miast liczba użytkowników *commons* sięga tysięcy. Taka skala korzystających implikuje niejednokrotnie brak świadomości negatywnego wpływu nadmiernego użytkowania wspólnych zasobów. O ile stosunkowo nieliczna grupa korzystających z systemów irygacyjnych, łowisk czy pastwisk pozostaje świadoma negatywnych skutków ich nadmiernej eksploatacji, o tyle mieszkańcy miast w swej dużej liczebności nie zawsze uświadamiają sobie, że podobnym wspólnym zasobem (również narażonym na ryzyko nadmiernej eksploatacji) może być woda w kranie, energia elektryczna w mieszkaniu, system

[177] M.E. Sokołowicz, *Miejskie dobra wspólne* ... op. cit., s. 26.
[178] M. Kip, *Moving beyond the City: Conceptualizing Urban Commons from a Critical Urban Studies Perspective*, [w:] M. Schwegmann (red.), *Urban Commons: Moving Beyond State and Market*, Birkhäuser Verlag Editor, Berlin 2015, s. 46-49.

komunikacyjny podatny na zatłoczenie, wolność od hałasu, czy też miejski ekosystem. W rezultacie korzyści użytkowników, świadomych negatywnych konsekwencji nadmiernej eksploatacji miejskich *commons* i gotowych do ponoszenia kosztów ich odtworzenia lub ochrony przez zbyt szybkim wyczerpaniem, są niezwykle niskie. Fakt ten zwiększa prawdopodobieństwo wystąpienia tzw. „tragedii wspólnych zasobów", rozumianej jako ich wyczerpanie w wyniku nadmiernej eksploatacji, jak u G. Hardina.

2. Różnorodność potrzeb korzystających ze wspólnych zasobów i związane z tym przypisywanie odmiennych wartości miejskim *commons* przez różnych użytkowników miasta. Podczas gdy użyteczność i wartość tradycyjnych wspólnych zasobów jest zwykle uznawana za oczywistość dla wszystkich użytkowników w grupie, o tyle w przypadku miejskich *commons* tak nie jest. Wynika to z jednej strony ze wspomnianej dużej liczebności użytkowników, ale z drugiej strony także z istotnej ich różnorodności, która bierze się z różnic, np. płciowych, etnicznych, zawodowych, klasowych, szczególnie dostrzegalnych w wielkich miastach.
3. Dwie powyższe cechy – wielość i różnorodność korzystających z miejskich *commons* – implikują cechę trzecią, jaką jest konieczność współpracy i integracji wielu grup użytkowników miast, celem optymalnego wytwarzania i konsumpcji wspólnych zasobów. Zasoby te są bowiem zarówno wytwarzane, jak i konsumowane przez bardzo wielu interesariuszy z sektora prywatnego, publicznego i obywatelskiego. Koordynacja działań na rzecz utrzymania i rozwoju miejskich wspólnych zasobów jest z tego powodu przedsięwzięciem złożonym (i często skomplikowanym ze względu na sprzeczność interesów) oraz zorientowanym na perspektywę długookresową.

Podsumowując, ten kontekst warto zauważyć, że nawet tłumaczenie angielskiego słowa *commons* może oznaczać alternatywnie „wspólne zasoby" lub „dobra wspólne". Zatem mogą być one traktowane odpowiednio albo jako czynnik produkcji (zasób), albo jako przedmiot konsumpcji. W przypadku miejskich dóbr wspólnych część z nich będzie miała charakter taki, jak wspomniane pastwiska, łowiska, lasy i pola uprawne (np. drogi rozważane w kontekście kongestii systemu komunikacyjnego), jednak znaczna ich część może być również traktowana jako dobro, w przypadku którego każdy kolejny użytkownik nie ogranicza, ale zwiększa ich zasób („im więcej użytkowników, tym więcej dobra")[179].

---

[179] M.E. Sokołowicz, *Dobra*…, op. cit., s. 27-28.

2.2. Prawne podstawy partycypacji obywatelskiej

Konstrukcję prawnoustrojową realizującą partycypację obywatelską w Polsce stanowi Konstytucja RP oraz szereg innych przepisów obowiązujących ustaw, na kształt których mają wpływ organy władzy publicznej. Z uwagi na członkostwo Polski w UE władze krajowe są zobligowane do implementowania do polskiego ustawodawstwa dyrektyw unijnych. Obowiązek wdrożenia prawa UE szczegółowo został ujęty w art. 288 Traktatu o Unii Europejskiej[180]. Z uwagi na szeroko rozbudowane formalne standardy odnoszące się do problematyki społecznej aktywności w życiu publicznym, szczególną uwagę poświęcono przybliżeniu najważniejszych założeń unijnych, krajowych i samorządowych przepisów prawa dotyczących tej problematyki.

Z uwagi na szereg ustaw i dokumentów, w których uwzględniono kwestię partycypacji, autorka postanowiła zaprezentować je w kolejności od tych o zasięgu międzynarodowym, poprzez poziom ogólnokrajowy, do poziomu lokalnego. Zgodnie z przyjętym założeniem przedstawiono przepisy według następującej gradacji:

- Dokumenty Unii Europejskiej,
- Konstytucja RP, jako ustawa podstawowa,
- Strategiczne dokumenty ogólnopolskie,
- Przepisy prawne bezpośrednio dotyczące jednostek samorządu terytorialnego,

Ważniejsze regulacje prawne tworzące otoczenie normatywne dla konsultacji społecznych. Unia Europejska, międzynarodowe organizacje, rządy różnych krajów, a przede wszystkim przez organizacje pozarządowe promują w swoich dokumentach strategicznych partycypację obywatelską.

Jednym z kluczowych dokumentów o charakterze międzynarodowym jest Komunikat Komisji Europejskiej z 2002 r. „W kierunku lepszej kultury konsultacji i dialogu. Zasady ogólne i minimalne standardy na potrzeby Komisji z zainteresowanymi stronami”[181]. **Zasady i standardy społecznej aktywności** ujęte w komunikacie Komisji Europejskiej uwzględniały 2 podstawowe reguły. Po pierwsze elementarne zasady ustalone przez komisję czyli:

- uczestnictwo,
- otwartość i odpowiedzialność,

---

[180] *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, art.288, akapit 3, Dz.U. 2004.90.864/2, tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone traktatem z Lizbony.

[181] *Komunikat Komisji Europejskiej z 2002 r. W kierunku lepszej kultury konsultacji i dialogu. Zasady ogólne i minimalne standardy na potrzeby Komisji z zainteresowanymi stronami*, COM (2002)0704.

- efektywność,
- spójność.

Druga reguła zakładała minimalne standardy prowadzenia konsultacji społecznych. Uznano między innymi, iż obligatoryjnie spełnione muszą być:

- dostęp do informacji dotyczących procesu konsultacji,
- zapewnienie wszystkim zainteresowanym dostępu do procesu konsultacji,
- odpowiedni czas na zgłaszanie uwag i opinii (8 tygodni na uwagi pisemne i minimum 20 dni na zaproszenie na publiczne spotkanie).

W polskiej praktyce te elementy uwzględnione w komunikacie Komisji Europejskiej są praktykowane. Stacje obowiązkowo umieszczone są w biuletynie informacji publicznej, a uczestnictwo w konsultacjach możliwe jest dla wszystkich zainteresowanych. Terminy zgłaszania uwag i opinii spełniają minimalne wymogi.

Drugim kluczowym dokumentem o charakterze Europejskim są **perspektywy rozwoju dialogu obywatelskiego w ramach traktatu z Lizbony.** W tym dokumencie wskazano szereg reguł społecznej aktywności, które parlament uznał za kluczowe[182]:

- rozwój dialogu obywatelskiego na wszystkich poziomach (jak najpełniejsze wykorzystanie istniejących ram prawnych oraz katalogu dobrych praktyk dla rozwoju dialogu z obywatelami stacjami społecznymi),
- poprawa dostępu do pozyskania i wymiany informacji, w tym poprawa komunikacji, koordynacji działań w zakresie konsultacji, przepływ informacji o podejmowanych działaniach poprzez publiczną bazę danych,
- szersza debata publiczna i większa świadomość polityczna nastawiona aktywne włączanie się przedstawicieli społeczeństwa europejskiego w dialog obywatelski na przykład w ramach programów i europejskich strategii politycznych,
- umocnienie demokracji przedstawicielskiej i demokracji uczestniczącej,
- zapewnienie wszystkim obywatelom szansy na aktywne, wolne od dyskryminacji i oparte na równych prawach zaangażowanie w dialog obywatelski,
- ustanowienie międzynarodowych wytycznych dotyczących powoływania przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego,

---

[182] Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 stycznia 2009r. *w sprawie perspektyw rozwoju dialogu obywatelskiego w ramach traktatu z Lizbony*, 2008/2-67 (INI) 2010/C 46 E/03.

- otwarty przejrzysty i systematyczny dialog prowadzony przez Unię z różnymi wspólnotami wyznaniowymi,
- powstanie nowych stowarzyszeń europejskich takich europejskie organizacje społeczeństwa obywatelskiego oparte we wspólnej podstawie prawnej.

Fundamentem partycypacji obywatelskiej jest w prawodawstwie krajowym **Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej**. W preambule konstytucji zapisane zostały następujące słowa: „...ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”[183]. Ogólne zasady konstytucyjne, które określając podstawowy kierunek rozwiązania danej kwestii, odsyłają unormowanie szczegółów do ustawy zwykłej:

- zasada dialogu społecznego,
- zasada pomocniczości,
- zasada demokratycznego państwa prawnego,
- zasada społecznej gospodarki rynkowej.

Użycie słów **„dialog społeczny”** wskazuje na konieczność podejmowania przez władze publiczne dyskusji i rozmów z obywatelami, nie tylko w trakcie podejmowania decyzji, ale również na etapie wstępnym projektowania zadań i usług publicznych.

Zasada pomocniczości wywodzi się z założeń, iż pierwszeństwo działania spoczywa na wspólnotach najbliższych jednostki, czyli rodzinie, przyjaciołach, sąsiadach, a w dalszej kolejności na organach samorządowych. Nie zwalnia to oczywiście władz publicznych z podejmowania działań, lecz wskazuje, że organy władzy powinny stwarzać obywatelom warunki, w których sami są w stanie działania pomocnicze podejmować, a władze interweniować powinna w ostateczności. Te dwie zasady – dialogu społecznego i pomocniczości, są podstawą ustrojową partycypacji obywatelskiej.

Zasada demokratycznego państwa prawnego zakłada za to współdecydowanie obywateli poprzez szeroki wachlarz rozwiązań instytucjonalnych i proceduralnych o formie i treści rozstrzygnięć władzy publicznej[184].

---

[183] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483.
[184] Ibidem, art. 2.

Natomiast **zasada społecznej gospodarki rynkowej** jako podstawy systemu ekonomicznego RP opiera się na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych[185]. Wiele zapisanych w Konstytucji artykułów gwarantuje szereg praw obywatelom, dzięki którym podkreśla się ich rolę w procesie współdecydowania w życiu publicznym. Są to między innymi[186]:

- wolność tworzenia oraz działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji (art. 12),
- wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji (art. 54),
- wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich (art. 57),
- wolność zrzeszania się (art. 58),
- prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej, w tym także wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu (art. 61),
- prawo do składania wniosków, skarg i petycji (art. 63),
- prawo do inicjatywy ustawodawczej (art.118),
- prawo do referendum ogólnokrajowego (art. 125) i samorządowego (art. 170).

Konstytucja tworzy podstawy ustrojowe do realizacji partycypacji obywatelskiej. Poszczególne ustawy jednak regulują szczegółowe kwestie partycypacji. Przepisy te prezentują dostępny wachlarz form partycypacji obywatelskiej, jednak władzom samorządowym zostaje wybór wykorzystywanych w praktyce form. Zwykle formy nie są narzucone prawnie. Są jednak obszary, które obligatoryjnie wymagają konsultacji społecznych, np. plany zagospodarowania przestrzennego.

Poza Konstytucją w Polsce wiele przepisów reguluje zapisy o partycypacji obywatelskiej. Są wśród nich ustawy o charakterze ogólnopolskim, ale i przepisy i rozporządzenia o charakterze lokalnym. Polska jest krajem, w którym udział obywateli w życiu publicznym jest tematem często poruszanym i dyskutowanym na forach naukowych, samorządowych i rządowych. W strategicznych dokumentach, wyznaczających cele rozwojowe Polski na

---

[185] Ibidem, art. 20.
[186] Ibidem.

najbliższe lata, tj. w *Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju. Polska 2030*[187] oraz *Strategii Rozwoju Kraju 2020*[188], państwo zadeklarowało wsparcie rozwoju partycypacji obywatelskiej. W dokumentach tych podkreśla się również konieczność dostosowania funkcjonowania instytucji publicznych tak, aby dopuścić do władzy obywateli. Docelowo obywatele mieliby mieć swój udział w podejmowaniu decyzji i ich realizowaniu. Polska ma być państwem partycypacyjnym, czyli takim, które jest dostępne dla obywatela, otwarte na jego potrzeby, gotowe do przyjęcia partycypacji obywatelskiej i wspomagające obywatelską energię[189]. Te założenia zwiększenia partycypacji obywatelskiej mają też odbicie w strategiach horyzontalnych, zapoczątkowanych w obu wyżej wymienionych dokumentach[190]. W Strategii tej, wśród założonych celów strategicznych jest poprawa mechanizmów partycypacyjnych, a także rola obywateli w życiu publicznym. Na poziomie regionalnym i lokalnym samorządy, nie tylko powiatowe, gminne, ale szczególnie miejskie wspierają różne formy aktywności mieszkańców i tworzą narzędzia realizowania tej aktywności, łącznie z wpływem mieszkańców na decyzje publiczne. W tym zakresie samorządy posiłkują się możliwościami, które daje ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, a także ustawy samorządowe.

Wśród ustaw, które ściśle odwołują się do działań na poziomie lokalnym, warto podkreślić kilka. Są trzy ustawy w ramach przepisów prawa krajowego dotyczące bezpośrednio jednostek samorządu terytorialnego. Każda z nich dopasowana jest do szczebla administracyjnego, których wymiar w zakresie partycypacji jest podobny. Przede wszystkim umożliwiają przeprowadzanie dwóch typów konsultacji – obligatoryjnych i fakultatywnych.

Ponadto samorządy szczebla gminnego, powiatowego i wojewódzkiego mogą powoływać do życia jednostki pomocnicze. Takie zapisy są elementem Ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[191], Ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym[192] i Ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa[193]. W ustawie o samorządzie gminnym, art. 5a stanowi, że w przypadku przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy na jej terytorium mogą być przeprowadzone konsultacje z mieszkańcami

---

[187] *Długookresowa Strategia rozwoju kraju Polska 2030*, tekst jednolity, Kancelaria Premiera RP, Warszawa 2014.
[188] *Strategia rozwoju kraju 2020*, tekst jednolity, Ministerstwo rozwoju regionalnego, Warszawa 2012.
[189] *Długookresowa Strategia*…, op. cit.
[190] *Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego (współdziałanie, kultura, kreatywność) 2030,* Monitor Polski z dnia 19 listopada 2020r. poz.1060.
[191] Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 2012 nr 0, poz. 567.
[192] Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 1998 nr 91, poz. 578.
[193] Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. 1998 nr 91, poz. 576.

gminy. Co więcej w artykule tym zapisano, iż zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy. W ustawie o samorządzie powiatowym tożsame zapisy ujęto w art. 3d, z tą różnicą, że organem uchwałodawczym zasady i tryb przeprowadzania konsultacji jest rada powiatu. W przypadku ustawy o samorządzie wojewódzkim sprawa zapisy są takie same, ujęte w art.10a, a jako organ uchwałodawczy wskazuje się sejmik województwa. Ustawy te zakładają że konsultacje te powinny być fakultatywne w sprawach istotnych dla jednostki samorządowej.

W tym miejscu należy przytoczyć tutaj dwie ustawy z wielu, które bezpośrednio mają wpływ na udział mieszkańców we współzarządzaniu publicznym. Zapisów ustawodawczych jest więcej, ale z racji tego, iż niniejsza praca koncentruje się na partycypacji na poziomie lokalnym, przytoczone będą te które z poziomu krajowego mają swoje zastosowanie na poziomie lokalnym.

Ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej[194], jak sama nazwa wskazuje, gwarantuje ona obywatelom dostęp do wiedzy o tym, jak funkcjonują organy władzy publicznej i inne podmioty wykonujące zadania publiczne lub korzystające z publicznych funduszy. Obywatele chcący włączyć w proces zarządzania publicznego muszą mieć dostęp do wszystkich informacji. Bez dostępu do tych informacji obywatel nie jest w stanie aktywnie brać udziału w podejmowaniu decyzji.

Ustawa z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie[195] – zawiera wiele rozwiązań skierowanych głównie do organizacji pozarządowych (przede wszystkim fundacji i stowarzyszeń). W art. 5 wyróżniono zasadnicze postaci relacji między administracją publiczną a organizacjami społecznymi. Przykładowo wraz z wejściem tej ustawy w życie przy ministrze pracy i polityki społecznej zaczęła funkcjonować Rada Działalności Pożytku Publicznego (RDPP). Jednym z jej z głównych działań jest konsultowanie różnego rodzaju decyzji, w tym również projektów aktów prawnych dotyczących nie tylko organizacji pozarządowych, ale też szerzej – społeczeństwa obywatelskiego (RDPP brała na przykład udział w pracach nad Strategią Rozwoju Kapitału Społecznego w latach 2009-2012)[196].

---

[194] Ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. 2001 nr 112, poz. 1198.
[195] Ustawa z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. 2003 nr 96, poz. 873.
[196] A. Maszkowska, K. Sztop-Rutkowska, *Partycypacja obywatelska – decyzje bliższe ludziom,* Laboratorium Badań i Działań Społecznych Soclab, Warszawa 2014, s. 14-16.

Więcej instrumentów pozwalających na czynny udział w procesach decyzyjnych stworzyła ustawa na poziomie samorządowym. Jest to przede wszystkim: wymóg konsultowania przez samorządy projektów prawa miejscowego z organizacjami; tworzenie zespołów konsultacyjnych i zadaniowych; wymóg przyjmowania, konsultowania i oceny realizacji programów współpracy czy możliwość tworzenia lokalnych rad działalności pożytku publicznego. Można tu również dodać (kontrowersyjny) wymóg włączania przedstawicieli organizacji pozarządowych w prace komisji rozstrzygających konkursy na zadania zlecane przez samorządy organizacjom.

Poza ustawami, które w bezpośrednim stopniu wpływają i określają kształt rozwiązań partycypacyjnych, warto również zwrócić uwagę na regulacje prawne tworzące otoczenie normatywne dla konsultacji społecznych. Ustawy te dotyczą różnych obszarów działalności, ale w swoich zapisach uwzględniają konieczność włączania interesariuszy przedsięwzięć w procesy konsultacyjne. Poza przedstawionymi poniżej ustawami jest wiele innych koncentrujących się na różnych branżowych zapisach, związanych z oświatą, służbą zdrowia, czy pomocą społeczną. Z racji tego, iż praca niniejsza nie ogranicza się do określonej grupy zadań, przytoczono tylko te, których wymiar jest uniwersalny dla wszystkich dziedzin.

Jednym z pierwszych takich zapisów ustawodawczych jest Ustawa z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym[197], która umożliwia organizowanie referendów konsultacyjnych (zwanych również merytorycznymi) we wszelkich sprawach istotnych dla wspólnoty samorządowej, choć standardowo kojarzone jest z referendami odwoławczymi. Natomiast Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[198] narzuca samorządom (w czym biorą udział zarówno organy stanowiące, jak i wykonawcy) uruchamianie procesów konsultacyjnych dotyczących dokumentów określających warunki zagospodarowania przestrzennego, np. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Art.11 i 17 tej ustawy odnoszą się do budowy złożonego systemu opiniowania, konsultowania, debatowania przy sporządzaniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowanie przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Kolejnym dokumentem zasługujący na podkreślenie jest ustawa o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r.[199]. Ustawa ta mówi między innymi o trybie opracowywania

---

[197] Ustawa z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, Dz.U. 2000 nr 88, poz. 985.
[198] Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. 2003 nr 80, poz. 717.
[199] Ustawa z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej, Dz.U. 2004 Nr 64, poz. 593.

i realizacji gminnych powiatowych w strategii rozwiązywania problemów społecznych i strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej. Niewątpliwie interesujące zapisy dotyczące partycypacji ujęte zostały w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 20 kwietnia 2004 r.[200]. W art. 6 tej ustawy zobowiązuje się samorząd województwa i powiatu do konsultacyjnego trybu opracowywania planów działań na rzecz zatrudnienia oraz działań instytucji rynku pracy, za który uznano między innymi instytucji dialogu społecznego partnerstwa lokalnego.

Szczególnie ważnymi zapisami z perspektywy działań publicznych lokalnych związanych z rozwojem lokalnym, a dalej rozwojem zrównoważonym, jest ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju[201], która zobowiązuje podmioty przygotowujące projekty strategii rozwoju do konsultowania tych dokumentów z partnerami społecznymi i gospodarczymi (w tym między innymi z samorządami i organizacjami społecznymi)[202].

Z kolei kształt i realizacja programów operacyjnych na poziomie regionów jest nadzorowana przez komitety monitorujące, tworzone przez zarządy województw. W ciałach tych zasiadają przedstawiciele różnych partnerów społecznych, m.in. organizacji pozarządowych.

Za to ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko[203] reguluje kwestie związane z uczestnictwem społeczeństwa w tworzeniu polityk publicznych dotyczących ochrony środowiska na poziomie wszystkich szczebli samorządu terytorialnego. Te zapisy szczególnie są istotne z perspektywy udziału mieszkańców w tworzeniu strategii rozwoju zrównoważonego w obszarze środowiska. Dział III poświęcono udziałowi społeczeństwa w ochronie środowiska. W art. 30 nałożono na organ administracji, właściwy do wydania decyzji, wymóg zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa. Te decyzje dotyczą uwarunkowań środowiskowych, jak i różnego rodzaju dokumentów planistycznych , np. programów ochrony środowiska, czy planów gospodarki odpadami. W art. 33 sformułowano natomiast wiele wymagań odnoszących się do samej procedury, która może przybierać (jak pokazuje praktyka) postać konsultacji. Przepisy szczegółowo

---

[200] Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. 2004 Nr 99, poz.1001.
[201] Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. 2006 nr 227, poz. 1658.
[202] A. Maszkowska, K. Sztop-Rutkowska, *Partycypacja obywatelska…*op. cit., s.15-16.
[203] Ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz.U. 2008 nr 199, poz. 1227.

określają tryb informowania i sposób, w jaki obywatele mogą wziąć udział w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska, w tym w konsultacjach związanych z zagospodarowaniem przestrzennym. Zapisy te obejmują również udział organizacji ekologicznych.

Konieczne jednak jest uwzględnienie ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych[204], mająca na celu nowelizację kodeksu wyborczego, wprowadziła kilka zmian w zakresie funkcjonowania samorządu terytorialnego. Wskazana ustawa uregulowała przede wszystkim dwie instytucje partycypacji, a więc inicjatywę obywatelską i budżet obywatelski. Oba rozwiązania były obecne w prawie samorządowym, jednak nie były objęte zapisami ustawowymi. Celowość wprowadzenia tego typu rozwiązań do ustaw ustrojowych w takiej formie można uznać za dyskusyjną[205] tym bardziej, że np. centralne regulowanie budżetu obywatelskiego w państwach demokratycznych jest wyjątkowo rzadkie[206].

Z jednej strony brak takich zapisów powodował problemy praktyczne. Przykładem mogą być decyzje sądów administracyjnych, które brakiem tych zapisów motywowały brak możliwości podejmowania inicjatywy uchwałodawczej przez mieszkańców. Z drugiej strony obecna praktyka działania sądów administracyjnych nie może być uznana za blokującą wykorzystywanie tych mechanizmów partycypacyjnych, gdyż istnieje powszechna akceptacja dla uznania prawnej możliwości ich wprowadzenia. Poza tym wdrożenie rozwiązań ustawowych wpływa na ograniczenie swobody samorządów w kształtowaniu takich narzędzi i dopasowywaniu ich do specyfiki danej jednostki. Wpływa to też na ingerowanie w samodzielność podejmowania decyzji przez samorząd terytorialny. Wydaje się więc, że przyjęte rozwiązania powinny jedynie dawać możliwość wprowadzenia mechanizmów partycypacyjnych do porządków statutowych, pozostawiając jednostkom samorządowym możliwość dopasowania ich w sposób odpowiadający potrzebom lokalnym[207]. Ramowość przyjętych regulacji jest zauważalna, zarówno w zakresie budżetu obywatelskiego, jak

---

[204] 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. 140.

[205] S. Bułajewski, *Demokracja bezpośrednia w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce –stan obecny i perspektywy zmian,* [w:] P. Steciuk (red.), *Konstytucyjne podstawy budowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i na Ukrainie – dobre praktyki*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Prawa i Administracji, Rzeszów – Przemyśl 2013, s. 95.

[206] A. Rytel-Warzocha, *Budżet obywatelski*, „Disputatio", t. XV, 2013, s. 68.

[207] P. Glejt, *Budżet obywatelski w wyznaczaniu zadań publicznych*, [w:] B. Szmulik (red.), *Jawność i jej ograniczenia, t. IX, Zadania i kompetencje,* Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2015, s. 376.

i inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców. Minimalizuje to ryzyko ograniczania swobody władz lokalnych do ustalenia kształtu tych instytucji. Nie zmienia to faktu, że niekiedy ramy te mogą być zbyt sztywne, komplikujące sprawną realizację zadań przez samorząd.

Podsumowując, uświadomienie sobie korzyści z tego, że obywatele mogą uczestniczyć na co dzień w podejmowaniu i realizacji decyzji publicznych, jest kluczowe z perspektywy zarówno samorządu, ale i samego mieszkańca. Warto przy tym pamiętać o fundamentach partycypacji. To nie tylko wspomniane konstytucyjne zasady dialogu społecznego i pomocniczości, lecz także solidaryzm społeczny i dobro wspólne. Solidaryzm społeczny przedkłada dobro wspólne nad interes indywidualny. Postuluje się też solidarność społeczeństwa z tymi, którzy z różnych względów mają utrudniony dostęp do dobra wspólnego, którzy nie radzą sobie z zaspokajaniem własnych potrzeb[208].

2.3. Rozwój koncepcji partycypacji obywatelskiej

Jak już zdefiniowano wcześniej partycypacja jest to akt ponoszenia wspólnie z kimś kosztów lub wkładu w jakieś przedsięwzięcia, a także udział w jakiejś aktywności lub wydarzeniu. Jednak od wielu lat trwają próby opracowania siatki pojęciowej tego terminu. Konieczność angażowania mieszkańców w coraz większym stopniu w działania i decyzje publiczne dojrzewało dość długo. W zasadzie myślenie tymi kategoriami na dobre pojawiło się w drugiej połowie XX w. głównie w zakresie nauk politologicznych i socjologicznych.

Pierwszy raz ten problem został zauważony i podjęty przez **S. Arnstein**, która stworzyła tzw. *drabinę partycypacji społecznej*, do której odwołuje się większość późniejszych opracowań teoretycznych. We wspomnianej drabinie zostało wyszczególnionych osiem poziomów zaangażowania mieszkańców.

Badaczka używa określenia *partycypacja* – jako pojęcia opisującego całość procesów angażowania mieszkańców w różne działania publiczne. Wprowadziła również pojęcie *tokenizmu* dla opisu zjawisk informowania i konsultowania obywateli. W jej ujęciu jest to „pejoratywne" określenie. S. Arnstein uważa, że są to działania pozorowane, a w rzeczywistości celem decydentów jest dalsze odseparowanie obywateli od podejmowania decyzji[209].

---

[208] T. Schimanek, *Partycypacja obywatelska*…op. cit., s. 9.
[209] S. Arnstein, *The Ladder Citizen Participation*, "Journal of Institute of American Planners", vol. 35 (4), 1969, s. 216-240.

Tabela 7. Drabina partycypacji społecznej wg. S. Arnstein

Poziom	Nazwa poziomu	Grupy projektów
8	Kontrola sprawowana przez mieszkańców	Stopnie władzy mieszkańców
7	Władza sprawowana przez delegatów	
6	Partnerstwo	
5	Łagodzenie konfliktów	Pozorne angażowanie mieszkańców (tokenizm)
4	Konsultacje	
3	Informowanie	
2	Terapia	Brak uczestnictwa
1	Manipulacja	

Źródła: opracowanie na podstawie S. Arnstein, *The Ladder Citizen Participation*, "Journal of Institute of American Planners", vol. 35 (4), 1969, s. 216.

Z początkiem lat osiemdziesiątych **H. Bleiker** zaprezentował nowy model, przygotowany w Instytucie Planowania Partycypacyjnego, który jednak nie został tak rozpowszechniony, jak *drabina partycypacji*[210]. Jego sześciostopniowy model zakładał, iż partycypacja pojawia się na przedostatnim poziomie, ostatni poziom zarezerwowany został dla współtworzenia. Dekadę później **G. Le Moigne** z zespołem podjęli próbę określenia poziomów partycypacji, koncentrując się na wskazaniu roli mieszkańców w procesie współzarządzania. Ta propozycja dość interesująca nie ujmowała jednak całości problematyki.

W tym czteropoziomowym modelu G. Le Moigne'a, poziom 2 i 3 autorzy prezentowali łącznie jako etap przejściowy przed podejmowaniem decyzji. Ich zdaniem na poziomie najniższym mieszkańcy przyjmowali rolę jedynie obserwatorów, na etapie łączonym 2 i 3 – rolę recenzentów i doradców, a dopiero na najwyższym – rolę decydentów[211].

W tym samy roku opublikowana został równoległa koncepcja **D. Wilcoxa**, która była zmodernizowaną wersją drabiny partycypacji S. Arnstein. Jego propozycja ograniczyła się do 5 szczebli drabiny (a w wersji skróconej 3). Model ten był znamienny, gdyż wprowadził fundamentalną zmianę, a mianowicie wskazał trzy obszary uspołecznienia. Ciekawe było również to, iż nie deprecjonował on żadnego poziomu, zakładając ich równoważność[212].

---

[210] H. Bleiker, *Citizen Participation*. Institute of Participatory Planning, 1981, za: M. Edwards, R. Seth-Purdie, R. Ayres, *Review of Stakeholder Engagement in Act Planning – Report on Consultancy for the ACT Governance*, National Institute for Governance, University of Canberra, Canberra 2004, s. 13.
[211] G. Le Moigne, A. Subramaniam, S. Gitner, *A Guide to the Formulation of Water Resources Strategy*, World Bank, Washington 1994, s. 41.
[212] D. Wilcox, *The Guide to Effective Participation*, The Joseph Rowntree Foundation, Brighton 1994, s. 8.

Tabela 8. Zmodyfikowana drabina partycypacji społecznej według D. Wilcoxa

Poziom	Nazwa poziomu	Skrócona drabina
5	Wspieranie działań mieszkańców (*suporting*)	Właściwa partycypacja
4	Współdziałanie *(acting- together*)	
3	Współdecydowanie (*decision together*)	
2	Konsultacje (*consultation*)	Konsultacja
1	Informacja (*information*)	Informacja

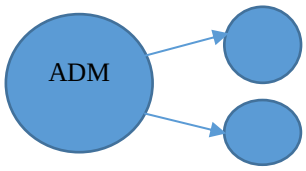
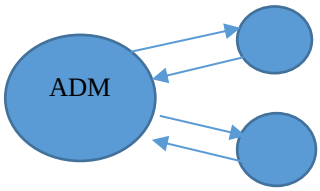
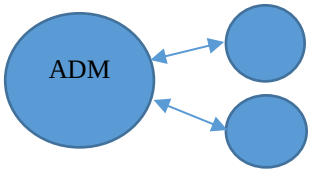
Źródło: opracowanie na podstawie D. Wilcox, *The Guide to Effective Participation*, The Joseph Rowntree Foundation, Brighton 1994, s. 8.

Kolejna propozycja wskazania miejsca partycypacji i jej zdefiniowania została opisana w **modelu OECD**, w którym zrezygnowano ze wskazania wyższości jednych form nad innymi. W tym modelu przyjęto parafrazę mostu. Według niej bez porządnych fundamentów (informacji) nie ma możliwości utrzymania powierzchni (konsultacji), a wtedy wszelkie inne elementy, a szczególnie np. aktywna partycypacja byłaby bezcelowa[213].

Parafraza mostu zdaniem autorki wydaje się trafna. Aktywność tak znaczącej światowej organizacja, jaką jest OECD, nadała wysoka rangę tej propozycji. W ramach OECD powołano grupę roboczą o nazwie **PUMA** (***Pu**blic **Ma**nagement Service*), której zadaniem było wypracowanie modelu współpracy między władzą samorządową, a mieszkańcami. Jednym z pierwszych osiągnięć działalności PUMA był przygotowany raport z zestawem dobrych praktyk współpracy władz różnych krajów z obywatelami. Najistotniejszym jednak teoretycznym efektem działalności PUMA było wydzielenie bardzo dokładnie poziomów partycypacji i kryteriów ich zróżnicowania. Wskazano trzy poziomy: informację, konsultacje i aktywną partycypację[214], a więc podobnie jak w skróconej wersji D. Wilcoxa, z tą różnicą, że tutaj partycypacja nazwana została aktywną, a nie właściwą. Poziomy te zdefiniowano następująco.

[213] *Citizen as Partners. Information, Consultation and Public Policy*, OECD, Paris 2001, s. 23.
[214] Ibidem.

Tabela 9. Definicja i kierunki relacji w różnych poziomach uspołecznienia

Nazwa poziomu	Definicja	Kierunki relacji
Informacja	Jednokierunkowa relacja, gdzie administracja generuje i dostarcza informacje użyteczne dla mieszkańców. Dotyczy to aktywnego i pasywnego dostępu.	
Konsultacja	Relacja dwustronna, w której mieszkańcy dostarczają informacji zwrotnej administracji. Przedstawiciele administracji zadają pytania i podejmują tematy konsultacji, a mieszkańcy aktywnie doradzają.	
Aktywna partycypacja	Relacja oparta na partnerstwie. Zarówno administracja, jak i mieszkańcy aktywnie współuczestniczą w procesie podejmowania decyzji. Jedni i drudzy zgłaszają pytania i wzajemnie je konsultują.	

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Citizen as Partners. Information, Consultation and Public Policy*, OECD, Paris 2001, s. 24.

Analizując te różne podejścia, należy zauważyć, iż niektóre propozycje całość procesów określają partycypacją, a w innych jest to nazwa jednego z poziomów. Powoduje to nieporozumienia w nazewnictwie. Polscy badacze **D. Długosz** i **J. J. Wygnański**, mimo wykazanej w swojej publikacji znajomości modelu OECD, nie stosują go konsekwentnie[215].

W propozycji D. Długosza i J. Wygnańskiego nacisk został położony na aktywność mieszkańców w procesach decyzyjnych. Ten model ujmuje 9 stopni uspołecznienia. W powyższym modelu tym poziom najniższy jest poziomem zerowym, na którym partycypacja nie występuje. Zmodyfikował go nieco **J. Warda**, opisując dokładnie stopień uspołecznienia pod kątem stylu sprawowania władzy.

[215] D. Długosz, J. J. Wygnański, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Stowarzyszeie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2005, s. 10.

Tabela 10. Poziomy i stopnie uspołecznienia według D. Długosza i J.J. Wygnańskiego z modyfikacją J. Wardy

Stopnie partycypacji		Opis stopnia uspołecznienia pod kątem sprawowania władzy
AKTYWNA PARTYCYPACJA		
Przekazanie prawa do podejmowania decyzji	8	Władza publiczna przekazuje podejmowanie decyzji grupom i partnerom społecznym, a co ważne akceptuje te decyzje, mając kontrolę nad kwestiami formalnymi, ich legalnością i poprawnością.
Współdecydowanie	7	Władza, przed przygotowaniem wiążących decyzji, współpracuje z grupami i partnerami społecznymi i w warunkach kompromisowych podejmuje wspólnie decyzje.
Zasięganie wiążących opinii	6	Władza przed podjęciem decyzji, podejmuję współpracę i konsultuje z powołanymi przedstawicielami grup społecznych. Władza zobowiązana jest do wysłuchania opinii.
KONSULTACJE		
Aktywne zasięganie opinii zorganizowanych środowisk	5	Władza przed podjęciem decyzji konsultuje i zasięga opinii z powołanymi przedstawicielami grup społecznych.
Aktywne zasięganie opinii pojedynczych obywateli	4	Władza przed podjęciem decyzji konsultuje i zasięga opinii z pojedynczymi obywatelami (ekspertami), korzysta też z sondaży telefonicznych, badaniu opinii publicznej.
Informowanie o planowanych decyzjach przed podjęciem decyzji	3	Władza przed podjęciem decyzji informuje o swych planach i przyjmuje do wiadomości opinie zgłaszane przez przedstawicieli obywateli.
INFORMACJA		
Informowanie i przekonywanie do podjętej decyzji	2	Władza publiczna decyduje całkowicie jednostronnie, ale oprócz informowania o podjętych decyzjach, argumentuje ich podjęcie i przekonuje do zaakceptowania.
Informowanie o podjętych decyzjach	1	Władza publiczna decyduje całkowicie samodzielnie, ale informuje obywateli o podjętych decyzjach.
BRAK USPOŁECZNIENIA		
Nieinformowanie o podjętych decyzjach	0	Władza publiczna podejmuje decyzje i nie informuje o nich obywateli.

Źródło: opracowanie na podstawie D. Długosz, J.J. Wygnański, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2005, s.24 i J. Warda, *Uspołecznienie zarządzania publicznego. Studium przypadku Wrocławia, Lublina, Rzeszowa*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2015, s.56-57.

Najnowszą propozycję rozróżnienia typów partycypacji zaproponowała **A. Olech**. Jest ona dość podobna do modelu D. Długosza i J. Wygnańskiego, a układ również prezentuje poziom partycypacji od braku partycypacji do wariantu najwyższej aktywności. A. Olech jednak w swoim modelu użyła zupełnie innego nazewnictwa, dzieląc partycypację na cztery poziomy:

- asymetryczny,
- opiniodawczo-konsultacyjny,
- symetryczny,

- delegacyjny[216].

Mimo, iż określenie poziomów jest zupełnie odmienne, to wczytując się w ich charakterystykę, łatwo zauważyć zbieżność między modelem D. Długosza i J. Wygnańskiego. A mianowicie poziom delegacyjny równoznaczny jest z poziomem zero – czyli brakiem partycypacji. Poziom symetryczny odpowiada poziomowi informacji, opiniodawczo-konsultacyjny – konsultacjom, a asymetryczny – aktywnej partycypacji. Asymetryczność wynika z przeniesienia na mieszkańców prawa podejmowania decyzji. W przekonaniu autorki nazwa nie do końca jest właściwie dobrana, gdyż sugeruje wyższość jednej grupy decydentów nad drugimi. W końcu nie jest to tak, że mieszkańcy na tym poziomie przejmują pełnię władzy i uprawnień decyzyjnych, tylko jakąś część, określoną wspólnie przez władze publiczną i mieszkańców.

Analizując literaturę przedmiotu, można zauważyć, iż termin partycypacja zwykle pojawia się w połączeniu z jakimś przymiotnikiem – społeczna, obywatelska, indywidualna, wspólnotowa, wertykalna czy horyzontalna. Można jednak przyjąć, że te wszystkie określenia sprowadzają partycypację do trzech wymiarów:

- partycypacja społeczna,
- partycypacja publiczna,
- partycypacja indywidualna[217].

Partycypacja społeczna, nazywana czasem horyzontalną, czy wspólnotową, charakteryzuje udział jednostek w działaniach zbiorowych, które są podejmowane w lokalnej społeczności. Podkreśla się tu ich aktywną obecność na etapie powstawania i działalności grup obywatelskich czy organizacji pozarządowych. Odniesieniem do tego jest społeczeństwo obywatelskie, działające równolegle do władzy publicznej.

Partycypacja publiczna bywa za to nazywana obywatelską, czy wertykalną, odnosi się do zaangażowania jednostek w działania struktur i instytucji władzy publicznej. Tym rodzajem partycypacji będzie np. uczestnictwo w wyborach lub konsultacjach prowadzonych przez władze, np. lokalne. Odniesieniem dla tego rodzaju partycypacji jest społeczeństwo polityczne.

Natomiast trzeci rodzaj to **partycypacja indywidualna** obejmuje codzienne działania podejmowana przez jednostkę, wyrażane jej .działalność ruchów społecznych, działań

---

[216] A. Olech, *Modele partycypacji publicznej w Polsce*, [w:] A. Olech (red.), *Dyktat czy uczestnictwo? – diagnoza partycypacji społecznej w Polsce*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012, s. 27.
[217] Ibidem, s. 58.

dobroczynnych. W ramach tej pracy pojęcie partycypacja używane jest w znaczeniu publicznej, czy inaczej nazywając obywatelskiej. Taki jest sens uspołecznienia współzarządzania miastem przez jego mieszkańców.

Wobec istniejącego konfliktu wokół siatki pojęciowej za J. Wardą należy przyjąć również następujące rozwiązanie. Dla określenia całości procesów w zakresie intensyfikowania działalności mieszkańców na rzecz współzarządzania lokalnego, np. miastem należy używać pojęcia **uspołecznienie**, które tożsame jest z angielskim określeniem *engagement* (angażowanie)[218]. Dla trzeciego poziomu uspołecznienia należy konsekwentnie używać sformułowania **partycypacja aktywna**[219].

Z punktu widzenia teorii partycypacji, partycypacja obywatelska jest jednym z podstawowych elementów obywatelskości. Partycypacja określa więc prawa obywateli do pełnego i równego uczestniczenia w sprawowaniu władzy w mieście, lub innych jednostkach samorządowych. „W tradycyjnym ujęciu partycypacja społeczna oznacza udział mieszkańców w kreowaniu i realizacji polityki, co zarezerwowane było dotąd do wyłącznej kompetencji władzy samorządowej i administracji"[220]. Partycypacja dotyczy udziału mieszkańców, którzy oddziałują tym samym na decyzje i działania samorządu lokalnego. Decyzje te ostatecznie podejmowane są przez osoby mające demokratyczną legitymizację (np. prezydenta, wójta, radnych)[221]. W nowoczesnym ujęciu partycypacja społeczna w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego oznacza nie tylko udział różnych grup społeczności lokalnych w kreowaniu polityk publicznych (m.in. budowaniu strategii rozwoju), ale także, a może przede wszystkim, udział tych grup w podejmowaniu decyzji i realizacji sformułowanych wspólnie z władzą samorządową polityk publicznych[222].

W literaturze przedmiotu podkreśla się również, że podstawowym założeniem idei partycypacji społecznej jest świadomość, że najbardziej skuteczne rozwiązanie problemów publicznych powstaje poza administracją lub na niższych jej szczeblach. Wynika to z faktu, iż urzędnicy najniższych szczebli oraz mieszkańcy miast mają największą wiedzę o źródłach problemów społecznych oraz o praktycznym funkcjonowaniu wielu programów

---

[218] Jak w raporcie OECD

[219] J. Warda, *Uspołecznienie zarządzania publicznego. Studium przypadku Wrocławia, Lublina, Rzeszowa*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2015, ., s. 62.

[220] *Podręcznik zarządzania partycypacyjnego*, Fundacja Inicjatyw Menedżerskich, Lublin 2013, s. 7.

[221] P. Swianiewicz, U. Klimska, A. Mielczarek, *Nierówne koalicje – liderzy miejscy w poszukiwaniu nowego modelu zarządzania rozwojem*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004, s. 35-42.

[222] E. M. Boryczka, *Partycypacyjne instrumenty zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego*, [w:] A. Nowakowska (red.), *Nowoczesne metody i narzędzia zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego , Łódź 2015, s. 42-43.

naprawczych, mających te problemy rozwiązywać. Uczestnictwo w procesie partycypacji, czyli tworzenia i realizowania tych programów naprawczych mieszkańców, organizacji i instytucji społecznych, zapobiec ma popełnianiu błędów. W wyniku tych założeń na proces partycypacji można spojrzeć, analizując jej następujące wymiary:

- kolektywistyczny (zbiorowy), co oznacza, że każdy, kto prawdopodobnie zostanie dotknięty skutkami decyzji, powinien mieć równy dostęp do procesu decyzyjnego;
- indywidualistyczny, co oznacza, że ludzie jako jednostki są sami zdolni do uczestnictwa i podejmowania decyzji co do wyboru usług społecznych, z których chcą korzystać;
- holistyczny (całościowy), co oznacza, że sposób, w jaki decyzje są podejmowane, zachęca ludzi do myślenia w kategoriach dobra wspólnego czy interesu ogólnego;
- partykularny, co oznacza, że sposób, w jaki decyzje są podejmowane, zachęca ludzi do myślenia w kategoriach interesów partykularnych[223].

W literaturze przedmiotu zwrócono uwagę, na konieczność spełnienia warunków, aby partycypacja odnosiła pozytywne skutki dla jednostki samorządu terytorialnego. Wśród nich wymienia się m.in. umiejętności, motywacje, umożliwienie, zaproszenie do uczestnictwa oraz efekty uczestnictwa[224]:

- umiejętności (*can do*) – to zasoby wiedzy i umiejętności niezbędne do prowadzenia procesu partycypacji jak i uczestnictwa w nim. Chodzi o znajomość procedur, umiejętność artykułowania własnego stanowiska, przemawiania, pisania listów, uwag, korzystania z Internetu itp.
- motywacja (*like to*) – to głównie poczucie więzi, identyfikacja mieszkańców z miastem, tożsamość, które silnie wpływają na chęć uczestnictwa mieszkańców w procesie partycypacji. To poczucie bycia częścią wspólnoty, zaufanie.
- umożliwienie (*enabled to*) – czyli warunki umożliwiające obywatelom uczestnictwo w procesie partycypacji. Proces ten najczęściej odbywa się poprzez udział grup i organizacji wspierających.
- zaproszenie do uczestnictwa (*asked to*) – to władze samorządowe powinny motywować i umożliwiać wyrażanie opinii mieszkańcom. Istotna jest otwartość

[223] D. Długosz, J. Wygnański, *Obywatele współdecydują* …, op. cit., s. 14.
[224] P. Swianiewicz., J. Krokowska, P. Nowicka, *Zaniedbane dzielnice w polityce wielkich miast*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2011, s. 31-33.

i elastyczność systemów politycznych i administracyjnych, które powinny wykorzystywać zróżnicowane formy partycypacji.

- efekty uczestnictwa (*responded to*) – to przekonanie społeczności lokalnej (uczestników procesu), że wyrażane opinie były i są rozważane i uwzględniane przy podejmowaniu decyzji. Władze samorządowe do budowania i utrzymania wiarygodności procesu partycypacji powinny wytłumaczyć, dlaczego podjęły daną decyzję, które argumenty i dlaczego przeważyły. Ich decyzje powinny być transparentne.

Na podstawie literatury przedmiotu można wskazać różne formy partycypacji. Można je podzielić na takie, które ujmowane były przez różnych autorów opisujących klasyczny wymiar partycypacji, jak również te, wskazywane w nowoczesnym jej ujęciu. Podstawowe instrumenty społecznego uczestnictwa to:

- wybory,
- referenda,
- postępowanie administracyjne,
- wysłuchania opinii publicznej,
- spotkania dyskusyjne ze społecznościami lokalnymi,
- procedury skargowe,
- lokalne rady doradcze,
- zgłaszanie uwag do dokumentów.

Zaliczyć je możemy do klasycznych form udziału w życiu wspólnoty terytorialnej[225]. Pośród nowoczesnych instrumentów partycypacji społecznej w zarządzaniu miastem E.M. Boryczka wyróżnia się:

- konsultacje społeczne, wykorzystujące coraz bardziej zaawansowane metody i techniki,
- budżety partycypacyjne,
- planowanie partycypacyjne,
- inicjatywę lokalną,
- metody aranżowania aktywności obywatelskiej, których głównym celem jest rozwój kompetencji mieszkańców[226].

---

[225] E. M. Boryczka, *Partycypacyjne instrumenty…,* op. cit., s. 61-82.

Konsultacje społeczne są zdecydowanie najczęściej stosowaną formą partycypacji społecznej, który zapewnia mieszkańcom udział w procesie decyzyjnym. Są one częścią procesu budowania wspólnoty lokalnej. Polega on na poznawaniu potrzeb i preferencji członków społeczności lokalnej, a potem poszukiwaniu wspólnie konkretnych rozwiązań i działań. Konsultowanie ma charakter dwustronny – między administracją i mieszkańcami.

Budżety obywatelskie, które są przedmiotem niniejszej rozprawy, szczegółowo zostaną przedstawione w rozdziale trzecim. Są one określane jako proces decyzyjny, w ramach którego mieszkańcy współtworzą budżet danego miasta, współdecydując tym samym o dystrybucji określonej puli środków publicznych.

Z kolei planowanie partycypacyjne służy wspólnemu konstruowaniu dokumentów, a także współdecydowaniu o zagospodarowaniu przestrzeni (programy rewitalizacji, strategie rozwoju, plan miejscowy, budowa instytucji publicznych, projektowanie przestrzeni itp.).

Inicjatywa lokalna jest za to nową formą realizacji zadań publicznych wykonywanych przez jednostkę samorządu terytorialnego we współpracy z mieszkańcami. Można powiedzieć, iż inicjatywa lokalna łączy się z zaangażowaniem społeczności lokalnej w rozwój ich wspólnoty terytorialnej. Jest ona instrumentem, który może bezpośrednio rozpoczynać realizację zadań publicznych zaspokajających konkretne, zidentyfikowane potrzeby mieszkańców[227].

Ostatnią wymienioną formą partycypacji są **metody aranżowania aktywności obywatelskiej**, których głównym celem jest rozwój kompetencji mieszkańców. Wśród najpopularniejszych tego typu instrumentów są fora obywatelskie oraz podejście doceniające (*appreciative inquiry*). Są to nowe metody aranżowania aktywności obywatelskiej, których celem jest poszerzenie zakresu wiedzy oraz wzmocnienie umiejętności i postaw uczestników procesów partycypacyjnych. Ich wymiar ma bardziej charakter informacyjny, transferu wiedzy, podnoszący świadomość obywatelską[228].

*

Partycypacja obywatelska ma swoje korzenie w naukach ekonomicznych, ale również politologicznych i socjologicznych. Społeczność określonego terytorium, np. miasta dąży do uczestniczenia w podejmowaniu decyzji dotyczących terenu, na którym mieszka. Ich decyzje

---

[226] E. M. Boryczka, *Partycypacja społeczna*, [w:] A. Nowakowska, Z. Przygodzki, A. Rzeńca, *Ekomiasto i Społeczeństwo. Zrównoważony, inteligentny, partycypacyjny rozwój miasta*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016, s. 124.
[227] Ibidem, s. 126.
[228] Ibidem, s. 128.

wydają się być decyzjami racjonalnymi, zgodnie z przytoczonymi teoriami ekonomicznymi. Wśród wielu form partycypacji – budżet obywatelski wydaje się być formą dającą mieszkańcom największe możliwości wykazania się racjonalnością podejmowanych decyzji. W rozdziale trzecim scharakteryzowany zostanie budżet obywatelski, czynniki wpływające na jego rozwój, a także doświadczenia światowe i polskie w jego wdrażaniu.

Rozdział 3.

Koncepcja budżetu obywatelskiego jako formy partycypacji mieszkańców we współzarządzaniu miastem

3.1. Definicja budżetów obywatelskich

W ostatnich paru latach w Polsce jednym z bardziej popularnych instrumentów partycypacji społecznej w zarządzaniu miastem jest „budżet partycypacyjny". Budżet partycypacyjny, nazywany inaczej obywatelskim, wywodzi swoje korzenie z Brazylii. Partycypacja obywateli w kwestiach budżetowych miasta zyskała nowy wymiar w 1989 r., kiedy po raz pierwszy innowacyjny mechanizm demokracji uczestniczącej został zastosowany w brazylijskim mieście Porto Alegre[229].

W polskich miastach od 2012 r. społeczności lokalne mogą zgłaszać projekty, które mogłyby być realizowane w ramach funduszy miasta. Budżet partycypacyjny określany jest jako „proces decyzyjny, w ramach którego mieszkańcy współtworzą budżet danego miasta, współdecydując tym samym o dystrybucji określonej puli środków publicznych"[230]. Służyć ma on włączeniu mieszkańców w konstrukcję budżetu miasta, z którym związani są miejscem zamieszkania albo pracy. Zakłada się, że projekty realizowane w ramach budżetu partycypacyjnego są zadaniami z katalogu zadań własnych. W praktyce władze samorządowe wskazują odgórnie obszar, w którym projekty mogą być zgłaszane, a potem realizowane[231].

Definicja zaproponowana przez **W. Kłębowskiego** zakłada pewne warunki, które jego zdaniem muszą być spełnione, aby realizacja budżetu obywatelskiego mogła mieć miejsce. Warunki wskazane przez niego spójne są z warunkami zaproponowanymi przez międzynarodowych badaczy tego zagadnienia – C. Herzberga, Y. Sintomera czy A. Röcke'a. Tymi warunkami są:

---

[229] B. Wampler, *A Guide of Participatory Budgeting*, [w:] A. Shah (red.) *Participatory budgeting*, The World Bank, Washington 2007, s. 23.
[230] W. Kłębowski, *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Instytut Obywatelski, Warszawa, 2013, http://www.instytutobywatelski.pl/wp-content/uploads/2013/03/budzet _partycypacyjny.pdf ,s. 8.
[231] E.M. Boryczka, *Partycypacyjne instrumenty* ...op. cit., s. 42-43.

- dialog władz samorządowych z mieszkańcami, należy też zwrócić uwagę, że dyskusje mieszkańców mogą, a wręcz powinny też mieć miejsce, w układzie mieszkańcy-mieszkańcy,
- wydzielenie wyraźnie ustalonej puli środków przeznaczonych na realizację projektów wybranych w ramach budżetu obywatelskiego,
- gwarancja wiążącego charakteru decyzji podjętych przez mieszkańców w ramach podejmowanych decyzji (np. głosowania),
- dążenie do powtarzalności, długofalowości, a więc organizowanie budżetu obywatelskiego rokrocznie, aby dać możliwość kontynuowania rozpoczętych w ramach projektów działań i ich rozwój[232].

Myśląc o tym, jaki jest charakter i cel realizowanych budżetów obywatelskich, warunki te wydają się oczywiste i proste do spełnienia. Inaczej mówiąc, celem budżetu obywatelskiego jest rozszerzenie na wszystkich mieszkańców – niezależnie od ich przynależności terytorialnej czy społecznej – tego, co francuski filozof **H. Lefebvre** określa jako „prawo do miasta"[233]. Jak zauważa **P. Marcuse** (amerykański urbanista), budżetem jest raczej „prawo do całokształtu
i złożoności" miasta[234]. Zgodnie z tą interpretacją budżet partycypacyjny powinien stanowić część strategii, w ramach której obywatele współdzielą bezpośrednią odpowiedzialność za tworzenie przestrzeni miejskiej, przejmując ją od rynku i państwa we wszystkich jej aspektach: społecznym, politycznym, infrastrukturalnym i estetycznym, doprowadzając do systemowej i trwałej zmiany[235].

Powracając do próby zdefiniowania budżetu partycypacyjnego, należałoby wspomnieć koncepcję zaproponowaną m.in. przez polskich autorów. **M. Kuleszy** i **D. Sześciło**, którzy podkreślają, że „prowadzenie procesu budżetowego metodą partycypacyjną jest techniką, w której budżet opracowuje się z szerokim udziałem obywateli, wykraczającym poza tradycyjne konsultacje społeczne. Podstawową zaletą budżetów partycypacyjnych jest łączenie dwóch zróżnicowanych potrzeb: bardziej efektywnego i racjonalnego gospodarowania pieniędzmi publicznymi oraz podniesienia jakości demokracji. Wzmacnia się

---

[232] W. Kłębowski, *Budżet partycypacyjny. Ewaluacja*, Instytut obywatelski, Warszawa 2014, s. 8.
[233] H. Lefebvre, *Prawo do miasta*, „Praktyka Teoretyczna", 2012, nr 5, http:// www.praktykateoretyczna.pl/henri-lefebvre-prawo-do-miasta.
[234] P. Marcuse, *Whose Right(s) to the City?*, [w:] N. Brenner, P. Marcuse, M. Mayer, *Cities for People, not for Profit*, Routledge, London 2012, s. 35.
[235] W. Kłębowski, *Budżet* …, op. cit., s. 9.

kontrolę nad wydatkami publicznymi i inicjuje szerszą, bardziej pogłębioną dyskusję na ich temat. Zapewnia się warunki dla większej partycypacji obywatelskiej i podnoszenia wiedzy obywateli na temat spraw publicznych”[236].

Chcąc przedstawić pojęcie „budżetu partycypacyjnego” w sposób pełniejszy, wskazane jest zauważyć, że w Polsce wielokrotnie określany jest on mianem obywatelskiego. Takie sformułowania stosuje się zwykle zamiennie. Jednak W. Kłębowski zauważa, iż nie zawsze wydaje się zasadne posługiwanie się określeniem – obywatelski. Przede wszystkim dlatego, aby nie stwarzać wrażenia odrębności tych pojęć. Po drugie, by aktywność partycypacyjna nie była wiązana jedynie z pełnoprawnymi obywatelami, gdyż uczestnictwo w tym procesie może być udziałem mieszkańców nieposiadających obywatelstwa[237].

Na potrzeby niniejszej rozprawy autorka postanowiła przyjąć, iż w przeprowadzonych badaniach uwagi W. Kłębowskiego nie są znacząco istotne, dlatego **termin budżet obywatelski oraz budżet partycypacyjny będą używane zamiennie.**

Należy również podkreślić, że budżet obywatelski nie stoi w opozycji do tradycyjnego budżetu, jest on jedynie pulą środków finansowych wyodrębnionych przez władze samorządowe w ramach budżetu danej jednostki, pozostając jednak jego częścią. Funkcje, jakie pełni budżet partycypacyjny, można sklasyfikować w następujący sposób:

- funkcja kształtowania decyzji, w której budżet partycypacyjny jest postrzegany jako proces decyzyjny – mieszkańcy kształtują część wydatków budżetowych jednostek samorządu terytorialnego,
- funkcja partycypacyjna, która umożliwia zaangażowanie zainteresowanych mieszkańców w proces decyzyjny i ich pośredni udział w zarządzaniu wg lokalnych zasad,
- funkcja informacyjna, w wyniku której prowadzona polityka finansowa jest bardziej przejrzysta dla mieszkańców,
- funkcja edukacyjna, dzięki której mieszkańcy uczą się świadomego podejmowania decyzji oraz odpowiedzialności za dobro wspólne[238].

---

[236] M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 123–124.
[237] W. Kłębowski, *Budżet partycypacyjny.* …, op. cit., s. 10-12.
[238] P. Dubicki, *Budżet obywatelski jako element partycypacji społecznej*, „Studia z polityki publicznej”, Vol. 8, No. 1, 2021, s. 91–105.

3.2. Fazy rozwoju budżetu obywatelskiego

Proces upowszechniania się budżetów partycypacyjnych jest bardzo dynamiczny i istotnie wpływa na zmiany dokonujące się na geopolitycznej mapie świata. Nie należy zapominać, że wskazujemy praktykę w skali lokalnej, rozpoczętą stosunkowo niedawno, a mianowicie dopiero pod koniec lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku. Praktyka ta zainicjowana została w mieście Porto Alegre w południowej Brazylii i zyskała rozgłos w kraju i za granicą, „zarażając" ideą zmian inne samorządy lokalne, a także organizacje międzynarodowe, agencje współpracy, uniwersytety, organizacje pozarządowe i inne podmioty na całym świecie.

W rozwoju budżetu obywatelskiego (BO) można zidentyfikować pięć głównych faz.

Pierwsze fazy są wynikiem potwierdzenia budżetu partycypacyjnego jako filaru publicznej polityki uczestnictwa obywateli w życiu publicznym. Kolejne wynikają z identyfikacji problemów i niedostatecznie reprezentowanych różnych grup społecznych w procesach realizacji budżetu obywatelskiego, co prowadzi do zaprojektowania większych i bardziej ambitnych systemów z różnymi sposobami zaangażowania obywateli w zarządzanie „sprawami publicznymi". Te pięć faz można również podsumować w dwóch odrębnych okresach upowszechniania budżetu partycypacyjnego na świecie.

Pierwszy okres odpowiada pierwszym trzem fazom, który można określić jako **wyszukiwanie indywidualnych rozwiązań budżetu obywatelskiego**, a tym samym **budowanie świadomości obywateli**. Upowszechnianie to charakteryzuje się zatem proaktywną postawą ze strony osób zainteresowanych uzyskaniem większej ilości informacji na temat budżetu obywatelskiego. Drugi ważny okres, myśląc o dwóch ostatnich fazach, można nazwać „zorganizowaną dostawą". Podaż ta polega głównie na tworzeniu wyspecjalizowanych stron internetowych, konferencji i spotkań tematycznych, szkoleń, publikacji, w celu wzmocnienia bieżących doświadczeń i zachęcania do pojawiania się nowych. Te działania odbywają się na całym świecie, tworząc bardzo aktywny, a czasem bardzo intensywny program rozwoju. Okres ten różni się od poprzedniego, między innymi proaktywną postawą grup zorganizowanych na rzecz rozwoju działań promujących upowszechnianie i wdrażanie budżetów obywatelskich. Celem jest umieszczenie budżetu partycypacyjnego w lokalnym programie politycznym, społecznym i medialnym.

Tabela 11. Fazy rozwoju budżetów obywatelskich (BO) na świecie

Faza	Lata	Charakterystyka fazy rozwoju BO
I	1989 - 1997	Okres ten odpowiada mniej więcej dwóm lokalnym mandatom wyborczym w Brazylii (1989/1992 i 1993/1996), w których ponad 30 gmin rozpoczęło eksperymenty z BO.
II	1997 - 2000	Ponad 140 gmin w Brazylii przyjęło to podejście, choć ze znacznymi różnicami. Zaczęły pojawiać się inne formy BO.
III	2000 – ok. 2007	W tym okresie pojawiły się liczne inicjatywy BO w miastach Ameryki Łacińskiej i Europy, inspirowane istniejącymi modelami, w szczególności Porto Alegre, dostosowanymi do uwarunkowań lokalnych, które w niektórych przypadkach wymagały znacznych zmian w pierwotnym projekcie.
IV	2007 – ok. 2011	Zbudowano zarówno krajową, jak i międzynarodową sieć BO. Wyróżniają się tutaj sieci brazylijskie, kolumbijskie, argentyńskie, hiszpańskie i niemieckie, a także chilijskie forum BO, portugalska inicjatywa budżetu partycypacyjnego, BO Unit (Wielka Brytania), *Participatory Budgeting Project* (Stany Zjednoczone). Głównym celem tej fazy jest budowanie sieci powiazań między graczami, którzy pracują nad tym tematem.
V	2011 - nadal	Efekt skali BO i ich integracji w większe i bardziej złożone systemy uczestnictwa obywateli. Faza ta nadal jest w trakcie budowy, ale wskaźniki pokazują, że jest to proces, który będzie się konsolidował w nadchodzących latach. Ta faza jest wynikiem jednoczesnego rozpoznania potencjału i granic BO.

Źródło: opracowanie własne na podstawie N. Dias, *25 years of Participatory Budgets in the World: a New Social and Political Movement?*, [w:] N. Dias (red.) *Hope for Democracy – 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, In Loco Association, Portugal 2014, s. 21-28.

Innym charakterystycznym elementem obecnej sytuacji jest **policentryczność budżetu obywatelskiego**, gdyż budżet obywatelski nie jest praktykowany w jednej formule wszędzie. Nie ma też mocno ustrukturyzowanego modelu. Różnorodność kulturowa poszczególnych państw powodowała rozwój odmiennych form budżetu obywatelskiego. Rezultat ostatnich 30 lat jest to fantastyczna historia, w której budżet obywatelski zdobył sympatię i uznanie ze strony różnych sektorów społeczeństwa, zapewniając obecność na wszystkich kontynentach, ze szczególnym uwzględnieniem Ameryki Łacińskiej, Europy i Afryki[239].

[239] N. Dias, *25 Years of Participatory…,* op. cit., s. 21-28.

W trzydziestoletnim okresie istnienia budżet obywatelski przeszedł transformację metodologiczną, proceduralną, jak również prawną. Od praktyk eksperymentalnych w polityce, w takich krajach jak Peru, Republika Dominikańska, czy Polska, po tworzenie krajowych i międzynarodowych sieci, budżet obywatelski można traktować jako część ruchu społecznego i politycznego wspierającego demokrację uczestniczącą.

Trwający rozwój budżetu obywatelskiego dąży do budowy sieci układów między jego decydentami, którzy opracowują projekty, wspólne działania, dzięki czemu zdobywają, transferują i rozpowszechniają wiedzę i doświadczenia. Można zatem obserwować wrastanie w siłę ruchu społecznego i politycznego, odróżniającego się innowacyjnym charakterem, a także zaangażowaniem graczy. Innowacja ta odczuwana jest w formach i metodach działania. Nie jest to dysydencki ruch uliczny, oparty na demonstracjach broniących praw i przekonań. Jest raczej aktywnością, która działa w strukturach władzy samorządowej, poprzez wpływ techniczny i polityczny, wywołując transformację wielu obszarów administracji, przyjmując formę, którą moglibyśmy nazwać „cichą rewolucją". To tak, jakbyśmy nie byli świadomi jego istnienia, ale to nie zaprzeczamy jego wpływowi transformacyjnemu. Takie ujęcie budżetu obywatelskiego może być rzeczywiście jednym z czynników wyjaśniających jego sukces[240].

Rozprzestrzenianie się budżetu obywatelskiego jest ostatecznie znacznie szybsze niż dynamika liberalnych reżimów demokratycznych. Ciągłe pojawianie się nowych doświadczeń w jego wdrażaniu, w różnych krajach, wydaje się przeczyć pewnemu impasowi w globalnym nurcie demokratyzacji państw. Świadczy to między innymi o większym potencjale demokratyzacji lokalnej władzy w porównaniu z rządami krajowymi. Budżet obywatelski prezentuje formę sojuszu między samorządami lokalnymi a społeczeństwem. W kontekście globalizacji, samorządy lokalne promujące takie rozwiązanie, wydają się wybierać strategię, która sprzyja rozwojowi, zapewniając zaangażowanie obywateli. Oczywiste jest to, że dzieje się to przy współudziale innych lokalnych graczy, takich jak między innymi szkoły, uczelnie wyższe, organizacje pozarządowe, grupy społeczne, indywidualni obywatele. Do tego należy dodać coraz aktywniejszą rolę organizacji międzynarodowych, takich jak – Organizacja Narodów Zjednoczonych, czy Bank Światowy, które opracowują programy mające na celu wspieranie wdrażania procesów budżetów obywatelskich w różnych regionach świata. Fakt,

[240] Ibidem, s. 25.

że budżetowi obywatelskiemu udaje się połączyć tak różnych graczy, którzy czasami mają sprzeczne cele między sobą, jest bezprecedensowy.

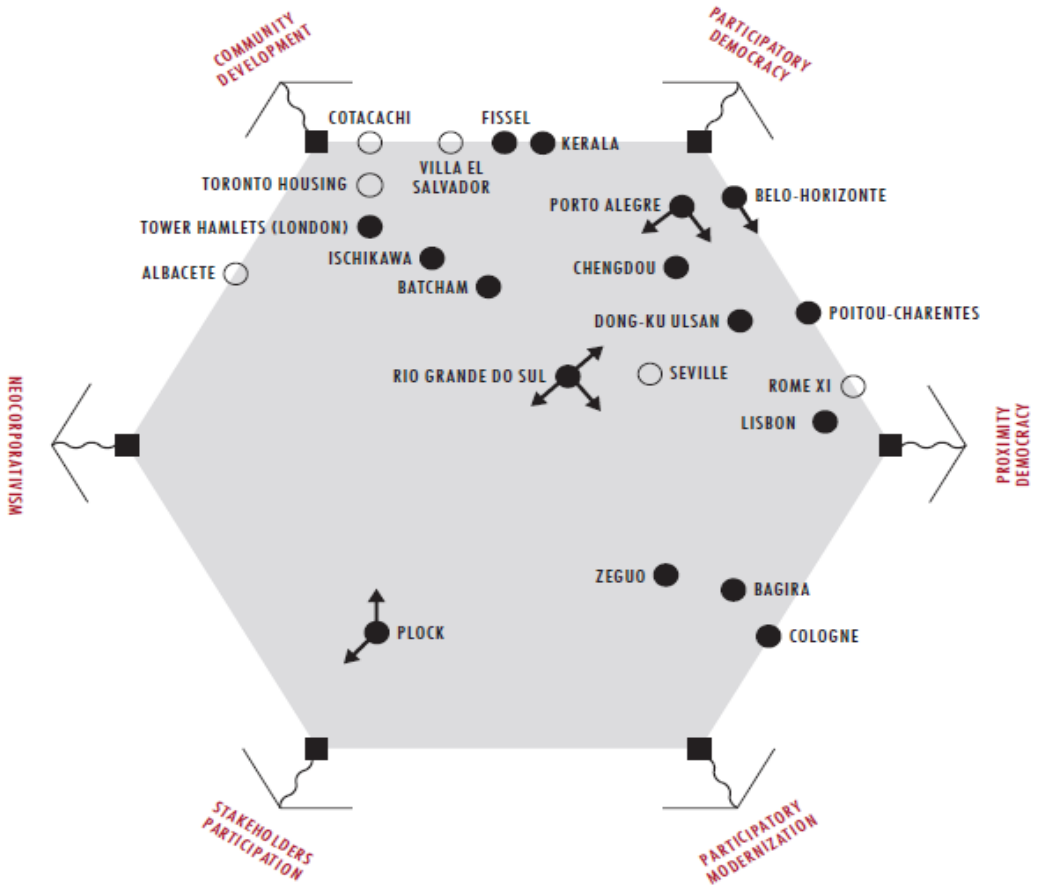
Ten niestandardowy, kompleksowy i globalny pogląd nie powinien jednak ograniczać wizji budżetów obywatelskich. Różnice między budżetami partycypacyjnymi, opracowanymi w Ameryce Północnej, Europie, Afryce, Ameryce Łacińskiej, Azji i Oceanii są bardzo znaczące. Kultura polityczna i społeczna, struktury administracyjne i decentralizacja państw silnie wpływają na efekty osiągane w każdym przypadku.

3.3. Modele budżetu obywatelskiego

Badacze budżetu obywatelskiego: **C. Herzberg**, **Y. Sintomer** i **A. Röcke** opracowali system jego klasyfikacji. Opiera się on na wykreowaniu typów idealnych, których kształt pomaga klasyfikować i systematyzować szeroki zakres rozlicznych międzynarodowych wariantów budżetu obywatelskiego. Te typy idealne tworzą mapę pojęciową, na której można umieścić budżety obywatelskie konkretnych miast. Modele należy stosować, jak w przypadku mapy drogowej. Zazwyczaj nie podróżuje się dokładnie w kierunku północnym, południowym, wschodnim lub zachodnim, ale istnienie punktów krytycznych pomaga, aby się nie zgubić. Badacze wskazali sześć „idealnych" modeli budżetu obywatelskiego[241]. Jak widać na schemacie 4. autorzy wyodrębnili następujące modele:

- Demokracja partycypacyjna,
- Demokracja sąsiedzka,
- Modernizacja partycypacyjna,
- Partycypacja wielopartnerska,
- Neokorporacjonizm,
- Rozwój społeczności.

[241] Y. Sintomer, C. Herzberg, A. Röcke, G. Allegretti, *Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting*, [w:] N. Dias (red.) *Hope for Democracy – 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, In Loco Association, Portugal 2014, s. 28-47.



Schemat 4. Mapa modeli budżetów obywatelskich

Źródło: Y. Sintomer , C. Herzberg, A. Röcke, G. Allegretti, *Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting*, [w:] "Journal of Public Deliberation" Vol. 8: Iss. 2, 2012, Article 9., s. 17, http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art9.

Demokracja partycypacyjna (*Participatory Democracy*)

Pierwszy model, określony też mianem **demokracji uczestniczącej,** charakteryzuje się tym że obywatele mają rzeczywistą moc decyzyjną, inną niż sądownictwo, władza ustawodawcza
i wykonawcza. Dodatkowo obecna jest tu autonomiczna mobilizacja społeczeństwa obywatelskiego, prowadząca do wzmocnienia pozycji mieszkańców i promowania współpracy w rozwiązywaniu konfliktów. W tym modelu uczestnictwo ma realne reperkusje pod względem sprawiedliwości społecznej i relacji między społeczeństwem obywatelskim

a systemem politycznym. Model demokracji uczestniczącej opiera się na włączaniu w proces wszystkich mieszkańców, bez względu na prezentowaną klasę społeczną. Samorządy lokalne aktywnie uczestniczą w inicjowaniu budżetu, określając warunki, zakres, procedury procesu, ale także we wdrażaniu decyzji. W takim modelu uczestnictwo obywateli jest pomyślane jako część szerszego procesu reform społecznych i politycznych. Modernizacja działań administracyjnych nie zawsze jednak zajmuje centralne miejsce. Model ten ma następujące cechy charakterystyczne:

- jest skierowany do mieszkańców,
- koncentruje się głównie na konkretnych inwestycjach i projektach,
- mieszkańcy mają realną władzę (władze lokalne podporządkowują się decyzjom obywateli i stosują proponowane przez nich rozwiązania)[242].

Przykładem tego modelu są liczne budżety w Ameryce Łacińskiej. W Europie i Azji kilka przypadków wdrożonych budżetów obywatelskich ma pewne jego cechy, takie jak Sevilla (Hiszpania), Poitou-Charentes (Francja), Dong-ku (Korea Południowa) lub Chengdou (Chiny). Każdy przypadek budżetu ma określone zalety i wady, które można zrozumieć jedynie w kontekście lokalnym. Zasadniczą pozytywną cechą tej formy budżetu partycypacyjnego jest stworzenie dobrych warunków do prowadzenia dyskusji publicznych. Słabością demokracji uczestniczącej jest to, że stanowi on wymagający model uczestnictwa obywateli, oparty na określonych warunkach (np. silne wsparcie polityczne, zorganizowane społeczeństwo obywatelskie)[243].

Demokracja sąsiedzka (*Proximity Democracy*)

Kluczową cechą drugiego modelu jest bliskość zarówno pod względem geograficznego sąsiedztwa, jak i komunikacji między obywatelami, administracją publiczną i władzami lokalnymi. Demokracja sąsiedzka opiera się na „selektywnym słuchaniu", a jej logika polega na tym, że decydenci wybierają pomysły obywateli. Oznacza to, że ustalenia poczynione przez mieszkańców są przekazywane władzom lokalnym, które mogą, lub nie, zgodnie ze swoimi preferencjami wziąć je pod uwagę. Propozycje zgłaszane przez mieszkańców są przekazywane bezpośrednio organom administracji samorządowej, uwzględniane są

[242] Ibidem, s. 20-21.
[243] B. Sorychta-Wojsczyk, *Uwarunkowania wykorzystania budżetu obywatelskiego w administracji publicznej,* Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie, Nr 78, 2015, s. 421-430.

w znacznie bardziej uznaniowy sposób niż w pozostałych modelach. Autonomia społeczeństwa jest stosunkowo marginalna. Model ten nie podkreśla sprawiedliwości społecznej, ma jedynie charakter konsultacyjny. Społeczeństwo nie ma dużej niezależności. Procesy partycypacyjne tego modelu nie przyczyniają się do ożywienia „konwencjonalnej" demokracji. Jego wpływ widoczny jest na poziomie mikro-lokalnym, dlatego głównie koncentruje się „małych" problemach[244].

Przykładami prezentującymi ten model są budżety obywatelskie w Lizbonie lub XI dzielnicy Rzymu. Ogólnie model sąsiedzki jest najbardziej rozpowszechnionym podejściem w Europie, gdzie często realizuje małe fundusze sąsiedzkie. To samo można powiedzieć o Ameryce Północnej, Australii, Korei Południowej lub Japonii. Model ten jest również szeroko rozpowszechniony w krajach Ameryki Południowej, w której przeplata się z innymi modelami.

Jednym z przykładów jest budżet partycypacyjny w brazylijskim stanie federalnym Rio Grande do Sul, gdzie demokracja sąsiedzka jest połączona z demokracją uczestniczącą i udziałem wielu zainteresowanych stron. Model demokracji sąsiedzkiej charakteryzuje się niskim stopniem upolitycznienia i niskim poziomem mobilizacji. Jego zasadniczą siłą jest poprawa komunikacji między obywatelami a decydentami. Jego słabości leżą po stronie decydentów, którzy „selektywnie słuchają" perspektyw ludzi. Wypada wskazać, że jego główny sens sprowadza się do dotarcia do jak najszerszej grupy mieszkańców, choć same dyskusje odbywają się w wąskim, tj. sąsiedzkim gronie.

Modernizacja partycypacyjna (*Participatory modernization*)

Kluczową cechą trzeciego modelu jest to, że uczestnictwo jest tylko jednym z aspektów nowych strategii zarządzania publicznego, w którym władza samorządowa chce być postrzegana jako nowoczesna i postępowa. Z tego punktu widzenia budżet partycypacyjny nie ma charakteru politycznego, ma jedynie wartość konsultacyjną. Kierunek działań jest tu zupełnie inny. Partycypacja jest przede wszystkim związana z dobrym zarządzaniem i ma na celu zwiększenie legitymizacji władzy i realizowanej przez nią polityki. Należy raczej

[244] Ibidem, s. 21-22.

traktować ten model jako system usprawniający działanie podmiotów administracji publicznej[245].

Model ten jest realizowany w Niemczech (na przykład w Kolonii), a w mniejszym stopniu w Europie Północnej. Model ten nazywany czasem jest konsultowaniem finansów publicznych i wykorzystuje różne narzędzia partycypacyjne służące poprawie zarządzania, np. karty, panele i zapytania, a także numery interwencyjne. Rządy o różnej orientacji politycznej korzystają z tego modelu. Modernizacja partycypacyjna może obejmować dużą liczbę projektów wykorzystując różne mechanizmy informacji zwrotnej od mieszkańców, gwarancje lub rady. Ten model może być wykorzystywany w wielu bardzo różnych kontekstach. Siłą tego trzeciego modelu jest związek między modernizacją administracji publicznej a udziałem mieszkańców. Procesy zachodzące w tym modelu mają charakter czysto zarządczy.

Partycypacja wielopartnerska *(Stakeholder participation*)

Główną cechą czwartego modelu jest to, że obywatele, którzy biorą w nim udział, stanowią tylko jeden z wielu różnych podmiotów, razem z prywatnym przedsiębiorstwem i samorządem lokalnym. Istotną rolę odgrywają tu takie organizacje, jak: związki zawodowe, stowarzyszenia, organizacje pozarządowe oraz inne zorganizowane grupy mieszkańców. Tego typu instrumenty partycypacyjne stanowią rozszerzenie mechanizmów zarządzania (w których prywatne interesy gospodarcze zyskują siłę w procesie podejmowania decyzji). W modelu tym społeczeństwo obywatelskie jest słabe i ma niewielką autonomię, nawet jeśli zasady procesu decyzyjnego są jasno określone. Model ten często przyjmuje charakter partnerstwa publiczno-prywatnego, w którym spotykają się interesariusze wielu środowisk i wspólnie ustalają zakres działania. Partycypacja wielopartnerska najczęściej rozwija się w miastach, w których pytanie społeczeństwa o głos przy tworzeniu polityk lokalnych jest tradycją. Model ten ma następujące, charakterystyczne cechy:

- jest skierowany do zorganizowanych grup mieszkańców (stowarzyszeń, organizacji pozarządowych, związków zawodowych),

[245] Ibidem, s. 22-23.

- celem jest sformułowanie ogólnych wytycznych dla polityk lokalnych, np. mieszkalnictwa, edukacji, ochrony środowiska lub transportu,
- proces postępowania przypomina konsultacje społeczne[246].

Neokorporacjonizm (*Neo-corporatism*)

Charakterystyczną cechą piątego modelu jest to, że samorząd odgrywa ważną rolę, otaczając się grupami zorganizowanymi (organizacje pozarządowe, związki zawodowe i stowarzyszenia pracodawców), grupami społecznymi (osoby starsze, grupy imigrantów itd.) i różnymi lokalnymi instytucjami. Istniejący w tym modelu system opiera się na idei tak zwanego neokorporacjonizmu, postulującego przyznanie mieszkańcom oraz reprezentującym ich grupom interesów znaczącej pozycji w procesie decyzyjnym. Mimo tego, że społeczeństwo obywatelskie odgrywa w nich znaczącą rolę, jego niezależność proceduralna jest dość ograniczona.

Model neokorporacjonistyczny dominuje w procesach działań organizacji międzynarodowych lub w partycypacyjnych planach strategicznych. Współdziałanie na poziomie międzynarodowym – ustalanie np. celów zrównoważonego rozwoju, czy inne konferencje klimatyczne, na których negocjują różne rodzaje podmiotów (rządy, organizacje pozarządowe, badacze i podmioty gospodarcze) – można przyporządkować do tego modelu.

W kontekście budżetu obywatelskiego podejście to nie jest zbyt popularne. Jedynym wyjątkiem jest hiszpańskie miasto Albacete. Organizacje międzynarodowe odgrywają więc znaczącą rolę w rozpowszechnianiu tego modelu. Jego główną siłą jest powiązanie między głównymi zorganizowanymi strukturami społeczeństwa. Charakteryzuje się ono jednak asymetrycznym stosunkiem władzy, co więcej niezorganizowani obywatele mogą być wykluczeni. Model ten, z uwagi na koncentrowanie się na współdecydowaniu wielu stron, jest dość podobny do modelu wcześniejszego[247].

Rozwój społeczności (*Community development)*

Dominującą cechą ostatniego modelu jest to, że partycypacja obejmuje fazę podejmowania decyzji i realizacji projektu. W modelu tym jasno i precyzyjnie określone są zasady

[246] Ibidem, s. 23-24.
[247] Ibidem, s. 24-25.

i procedury realizowania projektów. Fundusz, w ramach takiego budżetu, z reguły jest niezależny od budżetu miasta, a władze lokalne nie podejmują ostatecznych decyzji. Najbardziej aktywni uczestnicy są to zwykle osoby najbardziej świadome, ponieważ są one zaangażowane w prowadzenie stowarzyszeń i innych form organizacji pozarządowych. Rola tych organizacji pozarządowych jest często decydująca. Efektem tego jest decydowanie przez mieszkańców o przeznaczeniu środków samodzielnie. Ważna w tym modelu jest też istotna rola, nawet najbardziej wykluczonych grup społecznych[248].

W kwestii budżetu partycypacyjnego model ten rozwinął się w świecie anglosaskim, na przykład w Kanadzie (wraz z Toronto Housing Company) lub w Wielkiej Brytanii, gdzie dominuje. Jest on również praktykowany w krajach obu Ameryk, na przykład w miastach, takich jak Cotacachi (Ekwador), czy w wioskach, takich jak Fissel (departament M'bour, Senegal). Ten model partycypacyjny ma wyraźne zalety, gdyż społeczeństwo obywatelskie ma prawdziwą niezależność i prawdziwą tradycję organizowania, która umożliwia mieszkańcom i organizacjom społecznym samodzielne zarządzanie projektami lokalnymi. Całkowicie wyklucza on zaangażowanie biznesu, natomiast oddaje do dyspozycji mieszkańców pakiet programów i projektów. Co więcej, on jest nadzieją na niwelowanie wykluczonych grup społecznych i aktywne włączanie ich w procesy partycypacyjne. Słabość polega na tym, że trudno jest zbudować całościową wizję miasta, która uwzględniałaby silną partycypację obywateli ze zmianami w administracji i polityką władz.

*

Jak widać, nie istnieje „jeden" model budżetu obywatelskiego. Jego granice określane są z dwóch stron, z jednej przez chęć współpracy władz lokalnych z mieszkańcami, z drugiej przez stopień zaangażowania tych ostatnich. Przedstawione modele budżetu partycypacyjnego nie są w stanie oddać różnorodności rozwiązań, gdyż w wielu jednostkach terytorialnych poszczególnych państw uwidaczniają się w odmienny sposób i skutkują heterogenicznymi efektami[249]. Budżet partycypacyjny jest tylko jednym z ważnych przykładów rozpowszechnienia się innowacji demokratycznych.

---

[248] Ibidem, s. 25-27.
[249] B. Pytlik, *Budżet partycypacyjny w Polsce. Ewolucja i dylematy*, „Studia z Polityki Publicznej", nr 1/2017, s. 111-112.

3.4. Czynniki wpływające na rozwój budżetów obywatelskich

Zdaniem D. Hausner panuje przekonanie, iż tzw. uspołecznienie zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego, w tym np. miastem, jest wyrazem dobrej woli władzy i jest gestem w stronę społeczeństwa. Poza tym podkreśla, iż partycypacja pojawia się wtedy, gry lokalna społeczność sama się organizuje i jest współodpowiedzialna za podejmowana decyzje[250]. Działania w obszarze partycypacji są aktualnie jednym z istotniejszych elementów kształtowania polityk publicznych różnych krajów, w tym w Polsce. Władze centralne, regionalne i samorządowe we wsparciu organizacji społecznych powinny opracowywać ramy organizacyjne i prawne aktywizowania jak w największym stopniu mieszkańców. Celem tych działań powinno być również stworzenie warunków współuczestnictwa w podejmowaniu decyzji, realizowaniu i kontrolowaniu strategii, polityk i programów dotyczących rozwoju ich lokalnej przestrzeni[251]. Jak podkreśla K. Wojtoszek, partycypacja społeczna na poziomie lokalnym postrzegana jest jako proces, który podlega ciągłym zmianom i dynamicznie rozwija się. Co więcej obserwowane zmiany, odbierane, jako pozytywne zjawisko, przyczyniają się do uelastycznienia wykonywania zadań publicznych[252]. To, w jaką stronę ewaluacja partycypacji, a tym samym budżetu obywatelskiego będzie przebiegać zależy od różnych czynników.

Warto w tym miejscu zastanowić się nad tymi czynnikami, które determinują rozwój budżetu obywatelskiego – utożsamiany z większą aktywnością mieszkańców. W literaturze przedmiotu, z uwagi na różną tematykę publikacji, proponowane przez różnych autorów czynniki, są dopasowane do zakresu prowadzonych przez nich badań. Stąd nie została, jak dotąd, opracowana jednoznaczna lista czynników determinujących rozwój partycypacji, które musiałyby być obligatoryjnie brane pod uwagę przy każdej analizie. Nie wszystkie czynniki są bowiem istotne w każdej tematyce badań. Z tej perspektywy, analizie poddawane są te, które są istotne w danym badaniu.

Po pierwsze należy podkreślić, iż „formowanie" budżetu obywatelskiego jest procesem, na którego kształt i rozwój mają **czynniki zarówno endogeniczne**, jak i **egzogeniczne**. Czynniki egzogeniczne to takie, które mają zasięg ponad lokalny, ale ważnym ich aspektem jest

---

[250] D. Hausner, *Community Participation. Parenting With Youth. A Rights, Respect, Responsibility Paradigm*, "Transitions" vol.14, nr 3/ 2002.
[251] W. Siemiński, *Cele i zasady partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym – przegląd literatury,* „Człowiek i środowisko", nr 31 (1-2) / 2007.
[252] K. Wojtoszek, *Prawne uwarunkowania partycypacji społecznej w Polsce. Samorząd terytorialny w Polsce z perspektywy 25- lecia jego funkcjonowania*, „Prace Naukowe WWSZiP", nr 33(3) / 2015.

również niezależność od jednostki. Czynniki endogeniczne natomiast są wyrazem potencjału jednostki i jej korelacji z otoczeniem na poziomie lokalnym. W przypadku budżetu obywatelskiego, czynniki egzogeniczne (zewnętrzne) kształtowane przez otaczającą mieszkańców rzeczywistość, natomiast czynniki endogeniczne (wewnętrzne) znajdują swoje źródło w samych mieszkańcach.

Biorąc pod uwagę charakter budżetu obywatelskiego należy traktować go jako swego rodzaju formę współpracy. W grupie czynników, które wpływają na podejmowanie współpracy, a tym samym na aktywność mieszkańców K. Czernek wskazuje czynniki właśnie o charakterze zewnętrznym, jak i wewnętrznym[253]. Listę czynników analizowanych przez K. Czernek prezentuje tabela 12. Autorka poddawała je analizie w odniesieniu do turystyki, ale wydaje się, że w zakresie podejmowania współpracy między poszczególnymi jednostkami nie ma znaczenia charakter branży.

Tabela 12. Czynniki endogeniczne i egzogeniczne mające wpływ na współpracę

Czynniki	Endogeniczne	Egzogeniczne
Gospodarcze	Grupy interesów	Poziom rozwoju gospodarczego
	Rachunek korzyści i kosztów kooperacji	Ustrój gospodarczy
	Poziom rozwoju gminy	Ustrój polityczny
		Stopień decentralizacji władzy
Społeczno-kulturowe	Przywództwo	Kultura narodowa
	Zaufanie	Kapitał społeczny i społeczeństwo obywatelskie
	Kultura organizacyjne	
	Normy relacyjne	
	Kompetencje kooperacyjne	
Demograficzne	Wykształcenie	Wykształcenie
	Pochodzenie	Dochód
	Miejsce zamieszkania	Wiek
	Wiek	
Prawne	Przepis na szczeblu lokalnym	Przepisy międzynarodowe
	Przepisy krajowe	Przepisy krajowe

Źródło: opracowanie własne na podstawie K. Czernek, *Uwarunkowania współpracy na rzecz rozwoju turystyki*, Wydawnictwo Proksenia, Poznań 2010, s.149-225.

[253] K. Czernek, *Uwarunkowania współpracy na rzecz rozwoju turystyki*, Wydawnictwo Proksenia, Poznań 2010, s.149-225.

W przypadku budżetu obywatelskiego nie wszystkie wymienione w tabeli 12 czynniki mają istotne znaczenie. Powodem jest choćby fakt, iż badania prowadzone przez K. Czernek dotyczyły tylko samorządów, w przypadku badań nad budżetem obywatelskim podmiotem analizy są też liderzy BO – mieszkańcy. Poza tym, w powyższym podziale, nie uwzględnia się czynników organizacyjnych, które są pokłosiem zapisów prawnych i efektywnej współpracy interesariuszy. Jednak z racji tego, że w zakresie BO kwestie proceduralne, jako czynnik organizacyjny, są silnie zróżnicowane, stanowią one ważną determinantę rozwoju tego narzędzia.

Jak podkreślają w swoim artykule U. K. Zawadzka-Pąk i E. Lotko, istotny jest podział zachowań mieszkańców ze względu na ich motywacje pozytywne i negatywne. Zakłada się, że motywacja pozytywna obejmuje czynniki zachęcające mieszkańców do aktywnego włączania się w budżet obywatelski, a motywacja negatywna – czynniki o efekcie zniechęcającym[254]. Można uznać zatem, że czynniki pozytywne są stymulantami rozwoju budżetu obywatelskiego, a czynniki negatywne – destymulantami. Autorki zaproponowały w swojej publikacji następujący podział czynników na stymulanty i destymulanty (schemat 5).

Determinanty aktywności mieszkańców w BO			
Stymulanty		**Destymulanty**	
Czynniki endogeniczne	**Czynniki egzogeniczne**	**Czynniki endogeniczne**	**Czynniki egzogeniczne**
Korzyści osobiste mieszkańców	Wpływ otoczenia mieszkańców	Subiektywne czynniki wewnętrzne	Wpływ otoczenia mieszkańców
Postawy moralne mieszkańców	Normy prawne	Obiektywne czynniki wewnętrzne	Normy prawne

Schemat 5. Klasyfikacja czynników wpływających na podejmowanie aktywności w ramach BO według U.K. Zawadzkiej-Pąk i E. Lotko

Źródło: pracowanie własne na podstawie U. K. Zawadzka-Pąk i E. Lotko, *Motywacja mieszkańców polskich samorządów do angażowania się w proces budżetowania partycypacyjnego,* „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu", nr 478/2017, s. 447.

[254] U. K. Zawadzka-Pąk i E. Lotko, *Motywacja mieszkańców polskich samorządów do angażowania się w proces budżetowania partycypacyjnego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu", nr 478/2017, s. 444-455.

W publikacji tych autorek nie zostały wyszczególnione konkretne czynniki, lecz jak widać na schemacie 5 – jedynie bloki czynników. Następnie wskazano na podstawie wyników badań motywatory, które, jednak nie zostały zagregowane do grup czynników, a jedynie prezentowały odpowiedzi respondentów. Na tej podstawie można jednak nazwać czynniki wpływające dodatnio, ujemnie lub neutralnie na rozwój budżetu obywatelskiego. Taki autorski podział usystematyzowano w tabeli 13.

Tabela 13. Autorska klasyfikacja stymulant, destymulant i nominant w rozwoju BO

Czynniki	Kategoria czynnika	Stymulanty	Nominanty*	Destymulanty
Czynniki prawne	Procedury BO	Przejrzystość procedur BO		Brak jasnych procedur
	Zmiany w przepisach prawa	Zmiany zwiększające zakres działania i swobodę w przepisach krajowych i lokalnych		Zmiany zmniejszające zakres działania i swobodę w przepisach krajowych i lokalnych
	Ilość dokumentacji niezbędnej do złożenia wniosku			Biurokracja
Czynniki demograficzne	Wykształcenie	Wykształcenie - wyższe		Brak wyższego wykształcenia
	Dochód	Dobra kondycja ekonomiczna mieszkańców		Słaba kondycja ekonomiczna społeczeństwa
	Wiek		Wiek	
Czynniki społeczno-kulturowe	Zaufanie	Wysoki poziom zaufania		Niski poziom zaufania do władzy
	Samorealizacja	Chęć realizacji własnych potrzeb i sprawdzenia się; Potrzeba docenienia		Brak potrzeb samorealizacji w zakresie aktywistycznych działań i sprawdzenia się
	Działalność i poglądy prospołeczne – Kompetencje współpracy	Chęć podejmowania aktywności nastawionych na realizację potrzeb innych mieszkańców; Kompetencje kooperacyjne		Koncentracja na własnych potrzebach i brak wrażliwości na potrzeby innych
	Działalność i poglądy proekologiczne	Chęć realizacji potrzeb ekologicznych		Postawa nieekologiczna
	Potrzeba zmiany - Potrzeba kreowania uniwersalnej, dostępnej przestrzeni	Chęć dokonywania zmian w otaczającej przestrzeni, Świadomość sprawcza		Brak chęci i czasu na aktywizowanie się; Brak pomysłu na zmianę
Czynniki polityczne	System polityczny			Wady systemu politycznego – fasadowość demokracji
	Dyskusja i debata publiczna	Chęć współpracy samorządu z		Niski poziom debaty publicznej

		mieszkańcami i prowadzenia rzetelnego otwartego dialogu		
	Pomoc i kompetencje urzędników	Kompetentna kadra urzędnicza		Niekompetentna kadra urzędnicza
Czynniki organizacyjne	Dokumentacja wniosku BO	Jasny, prosty formularz		Niezrozumiały formularz
	Podział miasta na rejony		Udział projektów miejskich i osiedlowych	
	Sposób głosowania	Ordynacja wyborcza – dostęp do informacji na jej temat		Brak informacji
	Wielkość projektów			Niskie limity środków poszczególnych projektów
Czynniki ekonomiczne	Udział procentowy BO w budżecie miasta (czynnik finansowy)			Niska ogólna kwota przeznaczana na BO
	Realizacja celów zrównoważonego rozwoju		Cele zrównoważonego rozwoju – rodzaje celów	
	Sposób alokacji środków – kategorie projektów		Kategorie projektów – planowane efekty	
	Poziom rozwoju miasta		Obszar realizacji projektów w zależności od rozwoju miasta	

*Nominanty, czyli takie czynniki, które mają charakter neutralny

Źródło: opracowanie własne.

W wynikach badań, zaprezentowanych w tej publikacji, U.K. Zawadzkiej-Pąk i E. Lotko podkreślają, iż poza ustaleniami prawnymi, które pierwszoplanowo warunkują kształt budżetu obywatelskiego, najistotniejszym czynnikiem, przywoływanym przez mieszkańców w badaniach ankietowych, są postawy moralne uczestników (zaufanie, wsparcie, chęć współpracy) lub ich brak. Do czynników pozytywnie wpływających na rozwój budżetu obywatelskiego, należy również zatem zaliczyć:

- chęć współpracy między mieszkańcami, a samorządem,
- chęć zmiany przestrzeni,
- poczucie współodpowiedzialności[255].

Autorki zauważają, że brak obiektywnych kryteriów oceniania czy nieprzyjazna postawa wobec obywateli w istotny sposób zniechęcają mieszkańców do aktywnej działalności w ramach budżetu obywatelskiego. Takim samym demotywatorem są normy prawne i procedury budżetu (niejasne formularze, zbyt częste zmiany procedur). Czynnikiem zmniejszającym aktywność mieszkańców są też brak kompetencji i doświadczenia liderów BO, czy brak chęci dzielenia się tą wiedzą przez doświadczonych wnioskodawców[256].

Czynniki zaproponowane przez K. Czernek wpływają na podejmowanie aktywności w zakresie składaniu wniosków. Istotne wydają się również czynniki zachęcające do samego głosowania. Wśród nich wymienia się w szczególności:

- chęć posiadania wpływu na wynik głosowania[257],
- zaprzestanie bycia marginalizowanym[258],
- głosowanie przez inne osoby[259].

Na podstawie analizy literatury autorka uznała, że czynniki brane pod uwagę przez poszczególnych autorów mają różny charakter i rozpatrywane są w odmiennych perspektywach. W związku z tym na potrzeby tej rozprawy postanowiono wskazać czynniki, które wydają się w największym stopniu wpływać na aktywność mieszkańców miast, a tym samym na kształt budżetu obywatelskiego. Zaproponowaną autorską listę wpływu czynników, aktywności mieszkańców i kształtu BO, zaprezentowano w tabeli 14.

---

[255] Ibidem, s. 449-450.
[256] Ibidem, s. 449-450.
[257] R.J. Arneson, *Democracy Is Not Intrinsically Just*, [w:] K. Dowding, R. E. Goodin, C. Pateman, *Justice and Democracy. Essays for Brian Barry*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, s. 40-58.
[258] C. Pateman, *Participatory Democracy Revisited*, "Perspectives on Politics", vol. 10, no. 1/2012, s. 7-20.
[259] A.S. Gerber, T. Rogers, *Descriptive Social Norms and Motivation to Vote: Everybody's Voting and so Should You*, "The Journal of Politics", vol. 71, no. 1/2009, s. 188.

Tabela 14. Autorska ocena czynników wpływających na aktywność mieszkańców i kształt budżetu obywatelskiego

Czynniki	Kategorie czynników	Wpływ czynnika	Zakres merytoryczny czynnika
Czynniki prawne	*Procedury budżetów obywatelskich*	+	Jasność i przejrzystość procedur Dostęp do informacji na temat zmian w procedurach
	Zmiany w przepisach prawa	+/-	Zmiany na poziomie krajowym Zmiany na poziomie lokalnym
Czynniki demograficzne	*Wykształcenie*	+	Poziom wykształcenia liderów BO Poziom wykształcenia wyborców
	Wiek	+/-	Wiek wyborców i liderów BO
	Dochód	0	Poziom dochodu osiąganego przez liderów Poziom dochodu osiąganego przez wyborców
Czynniki społeczno-kulturowe	*Potrzeba przynależności do grupy – Zaufanie*	+	Poczucie tożsamości lokalnej Zaufanie do instytucji samorządowych Zaufanie do liderów BO
	Samorealizacja	+	Spełnianie własnych potrzeb i sprawdzania własnych umiejętności
	Działalność i poglądy prospołeczne – Kompetencje współpracy	+	Świadome działanie na rzecz społeczności Świadoma chęć współpracy na rzecz społeczności lokalnej Działalność *pro publico bono*
	Działalność i poglądy proekologiczne	+	Działalność na rzecz środowiska Podejmowanie działań mających na celu edukację ekologiczną
	Potrzeba zmiany - Potrzeba kreowania uniwersalnej, dostępnej przestrzeni	+	Potrzeba kreowania przestrzeni dostępnej dla wszystkich mieszkańców, szczególnie tych narażonych na wykluczenie Potrzeba budowania zrównoważonej przestrzeni
	Przywódcze funkcje lidera	+/-	Postawa lidera i jego wpływ na aktywność mieszkańców Chęć włączania nowych osób w proces BO i edukowanie innych w tym zakresie Cechy efektywnego lidera
Czynniki organizacyjne	*Podział miasta na rejony*	0	Wielkość rejonów Ilość rejonów

	Sposób głosowania	+/-	Jasne zasady głosowania Upoważnieni do głosowania Ordynacja wyborcza – dostęp do informacji na jej temat
	Wielkość projektów	+/-	Podział na projekty ze względu na wielkość Maksymalna liczba projektów wybieranych zgodnie z ordynacją wyborczą Maksymalna wartość projektów w danej grupie
Czynniki ekonomiczne	*Udział procentowy BO w budżecie miasta (czynnik finansowy)*	+	Udział procentowy BO w budżecie miasta
	Realizacja celów zrównoważonego rozwoju	+	Zgodność projektów z celami zrównoważonego rozwoju Realizacja celów ekologicznych
	Sposób alokacji środków - kategorie projektów	+/-	Katalog kategorii projektów Możliwość realizacji projektów miękkich
	Poziom rozwoju miasta	+	Wpływ BO na jakość życia w mieście Realizacja projektów infrastrukturalnych

Legenda: „ +” - oznacza czynnik mający wpływ dodatki, to czynnik aktywizujący,

„-„ - oznacza czynnik mający wpływ ujemny, to czynnik hamujący;

„+/-„ - oznacza działanie dwukierunkowe;

„ 0” - oznacza czynnik neutralny

Źródło: opracowanie własne.

3.5. Doświadczenia światowe w zakresie realizacji budżetów obywatelskich

W Ameryce Łacińskiej procedury budżetowania partycypacyjnego są stosowane od dłuższego czasu, głównie jako hybrydowe rozwiązania, wzorowane na oryginalnym modelu Porto Alegre. Gdy idea budżetu partycypacyjnego rozprzestrzeniła się na inne kontynenty, najpierw na Europę, a później także na Afrykę i Azję, forma budżetu zaczęła ulegać transformacjom.

Analizując doświadczenia światowe można zaobserwować podobieństwa i różnice między budżetami obywatelskimi. Czasem przyjmują one formę eksperymentu, czasem są natomiast repliką rozwiązań Porto Alegre. Forma partycypacji społecznej, jaka została tam wdrożona, charakteryzowała się przede wszystkim tym, iż obywatele brali udział w rozstrzyganiu kwestii finansowych poprzez zatwierdzanie propozycji organów władzy, ale bezpośrednio decydowali, w jaki sposób środki publiczne miały być rozdysponowane. Uczestniczyli w projektowaniu budżetu, a następnie poprzez powołane przez siebie komitety nadzorowali jego realizacją[260].

Doświadczenia Porto Alegre uznać można za pierwszy przykład wdrożenia mechanizmu, który powszechnie nazywany jest „budżetem partycypacyjnym". Zauważyć należy, iż koncepcja budżetu partycypacyjnego w Porto Alegre łączy w sobie elementy demokracji bezpośredniej i reprezentacyjnej. Aby spełniać kryteria legalności, przygotowany z udziałem obywateli projekt budżetu przedstawiany był burmistrzowi, a następnie oficjalnie zatwierdzany przez radę miejską. Decyzje mieszkańców dotyczące budżetu nie miały charakteru prawnie wiążącego dla organów władzy publicznej, jednak zgodnie z politycznym zwyczajem ostatni etap zatwierdzania budżetu był wyłącznie formalnością[261]. W ponad dwudziestoletniej historii tej instytucji nie zdarzyło się jeszcze, aby budżet partycypacyjny został odrzucony.

Początki doświadczeń z budżetem partycypacyjnym w Porto Alegre powiązane były z rządami partii lewicowych i głoszonymi hasłami sprawiedliwości społecznej, wyrównywania szans oraz przejrzystości procedur decyzyjnych. Po długim okresie rządów junty wojskowej (lata 1964-1985) wybory wygrała Partia Pracujących (*Partido dos*

---

[260] G. Baiocchi, *Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment*, [w:] A. Fung , E. O. Wright, *Depending Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, London 2003, s. 48.
[261] R. Górski, *Bez państwa. Demokracja uczestnicząca w działaniu*, Wydawnictwo Korporacja Ha!art, Kraków 2007, s. 70 i in.

Trabalhadores), która w pierwszych latach swoich rządów starała się wprowadzić mechanizmy zapewniające obywatelom bezpośredni udział w procesie decyzyjnym, a tym samym wzmocnić swoją legitymizację w obliczu trudnych decyzji podejmowanych w warunkach nowo odzyskanej demokracji. Partycypacja obywateli w budżetowaniu stanowić miała również sposób na przezwyciężenie trudności finansowych, jak również zwiększenie udziału obywateli zamieszkujących biedniejsze regiony w korzystaniu ze środków publicznych. Mechanizm zapewniający transparentność i jawność procedury budżetowej stanowić miał również narzędzie zwalczania wykluczenia społecznego oraz korupcji. Narodził się jako przeciwdziałanie hegemonicznemu dążeniu władz państwowych do zwiększania strefy wpływów. Stał się cennym narzędziem w walce o kontrolę publiczną nad państwem (w skali lokalnej), rządem i jego członkami. Budżet partycypacyjny powstał w celu demokratyzacji państwa na poziomie lokalnym.

Obecnie budżetowanie partycypacyjne odbywa się w regularnych rocznych cyklach, angażując około pięćdziesięciu tysięcy mieszkańców miasta, którzy decydują o alokacji środków publicznych stanowiących około 20% budżetu na dany rok[262]. Od samego początku była to inicjatywa oddolna, powstała z woli mieszkańców. Nie byłoby jednak sukcesu we wprowadzaniu budżetu obywatelskiego, gdyby nie poparcie lokalnych władz[263].

W Brazylii postęp budżetu obywatelskiego był imponujący. W 2008 r. było około 200 budżetów partycypacyjnych[264]. Rozwój w dużych miastach był jeszcze bardziej niezwykły. Poza Brazylią rozwiązanie to rozprzestrzeniało się dość ekspansywnie na całą Amerykę Łacińską i stał się jednym z najpopularniejszych instrumentów uczestnictwa obywateli w życiu publicznym. Ten rozwój dotknął prawie każdego regionu Ameryki Łacińskiej.

Wyniki 30 lat działalności budżetu partycypacyjnego w Ameryce Łacińskiej różnią się pod względem kierunku i zakresu. Po pierwsze, kiedy jest dobrze zaprojektowany i wdrożony, zwiększa on przejrzystość w wykorzystaniu publicznych pieniędzy i zmniejsza korupcję. Dodatkowo budżet partycypacyjny jest potężnym instrumentem w redystrybucji majątku państwa w kierunku ubogich[265]. Co więcej, budżet partycypacyjny wyraża szerszą troską

---

[262] A. Rytel-Warzocha, *Partycypacja społeczna w sprawach budżetowych. Model Porto Alegre jako pierwowzór rozwiązań europejskich*, „Przegląd prawa konstytucyjnego", nr 1/2010, s. 93-102.
[263] R. Menegat, *Participatory Democracy and Sustainable Development: Integrated Urban Environmental Management in Porto Alegre, Brazil*, "Environment and Urbanization", Vol 14, nr 181, 2002, s. 187.
[264] B. Wampler, *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability*, University Park: Pennsylvania State University Press, Pennsylvania 2010, s. 23.
[265] World Bank (red.) *Brazil Toward a More Inclusive and Effective Participatory Budget in Porto Alegre*, World Bank, Washington 2008, s. 11.

o modernizację i efektywność administracji publicznej, dodatkowo procesy te mogą się wzajemnie wzmacniać.

Istnieje szerokie spektrum zalet realizowania budżetów obywatelskich w Ameryce Łacińskiej. Dzięki wdrażaniu tego instrumentu nastąpiło „wzmocnienie zarządzania partycypacyjnego", które charakteryzuje się silną wolą polityczną, intensyfikacją działalności oddolnych ruchów, mającą na celu przekazanie władzy społecznościom lokalnym. Ta inicjatywa jest częścią szerszej i głębszej transformacji społeczeństwa i polityki. W konsekwencji kwestionuje ogromne nierówności, które charakteryzowały Amerykę Łacińską w ciągu ostatnich stuleci.

Z jednej strony, budżet partycypacyjny można postrzegać jako siłę napędową większego procesu, który wstrząsnął Ameryką Łacińską, dokonując zmian w polityce, z dyktatury wdrażającej neoliberalną politykę do demokracji. W ramach tej ostatniej – nowe rządy próbują promować inny rodzaj polityki, a co za tym idzie i rozwoju. Z drugiej strony wiele przykładów budżetowania partycypacyjnego w Ameryce Łacińskiej jest przede wszystkim narzuconych odgórnie i nie opiera się na mobilizacji społeczeństwa obywatelskiego. Obejmują one ograniczone kwoty pieniędzy i nie mają prawie żadnego wpływu na redystrybucję zasobów. Prawdą jest, że mogą one zapewnić większą przejrzystość, odpowiedzialność społeczną i zdolność reagowania oraz zmniejszyć korupcję. Jednak, choć formalnie mogą być inspirowane metodologią Porto Alegre, nie są one ukierunkowane na uczestnictwo polityczne i wzmocnienie pozycji mieszkańców.

Bank Światowy, który w 2000 r. zgodził się wspierać „politykę na rzecz ubogich", odgrywa znaczącą rolę w rozprzestrzenianiu programów opierających się o ideę budżetu partycypacyjnego[266].

W Europie sytuacja różni się znacznie od tej w Ameryce Łacińskiej. Na starym kontynencie wprowadzane innowacyjne partycypacyjne rozwiązania, których celem jest łączenie obywateli, wybieranych urzędników i urzędników służby cywilnej, a także nawiązywanie między nimi relacji inwestycyjnych. Zapotrzebowanie na taką innowację z pewnością wydaje się ważne: stosunkowo wysoki poziom wyborczej abstynencji i polityczne niezadowolenie wywierają presję na systemy polityczne. W wielu krajach – lokalnie rządy walczą z problemami finansowymi, szczególnie od czasu globalnego kryzysu finansowego 2007+. Rosnąca jest liczba samorządów, które realizują budżety obywatelskie.

---

[266] S. Baierle, *Urban Struggles in Porto Alegre: between Political Revolution and Transformism. Porto Alegre*, ONG Cidade, Rio de Janeiro 2007, s. 23.

Chociaż ich punktem odniesienia nie jest głównie Porto Alegre, a proponowane rozwiązania najczęściej różnią się od pierwowzoru[267].

Budżet partycypacyjny rozprzestrzenił się szybko w Europie, głównie jako wynik działaczy organizacji pozarządowych, a także polityków samorządowych uczestniczących w życiu społecznym. Szczególnie ważną rolę odegrali ci, którzy uczestniczyli w Forum Władz Lokalnych, równoległym wydarzeniu Światowego Forum Społecznego. Proliferacja w Europie była imponująca. W początek drugiej dekady XXI wieku, najbardziej dynamiczny rozwój zauważalny był prawdopodobnie w Wielkiej Brytanii i Portugalii. Natomiast Włochy odnotowały w ostatnich latach znaczny spadek zainteresowania tym narzędziem. Najbliższe adaptacje modelu Porto Alegre można znaleźć głównie w Hiszpanii i Włoszech. Najbardziej rozpowszechnione podejście w Europie, zwłaszcza we Francji, Włoszech, Portugalii i Skandynawii, opierają się na organizacji spotkań konsultacyjnych, mających na celu poprawę i wzmocnienie komunikacji między urzędnikami, politykami i obywatelami.

Początkowo, w Europie Zachodniej, partie lewicowe w większości były zaangażowane w rozpowszechnianie budżetu partycypacyjnego[268]. Teraz konserwatywne rządy są również aktywne, a w Niemczech to rozwiązanie partycypacyjne wspierane było od samego początku przez wszelkie ugrupowania. W większości krajów zachodnio-północnoeuropejskich, różne sieci samorządów lokalnych i państwo wspierały również wprowadzenie budżetu partycypacyjnego. W Europie Wschodniej sposób partycypacji mieszkańców jest promowany głównie przez organizacje międzynarodowe, takie jak Bank Światowy, UNO, USAID lub Niemieckie Stowarzyszenie Współpracy Międzynarodowej (GIZ), we współpracy z lokalnymi partnerami. To rozwiązanie stawiało za główny cel mobilizowanie obywateli i promowanie dobrych praktyk współzarządzania lokalnego. Od tego rodzaju procesów oczekuje się głównie transparentnego przygotowania. W wielu przypadkach ustalana i prezentowana jest wyraźna struktura budżetu obywatelskiego, na przykład Svishtov w Bułgarii lub Elbasan w Albanii[269].

Inną wspólną cechą budżetów partycypacyjnych w tym regionie są projekty pilotażowe, które kończą się wraz z zakończeniem wsparcia międzynarodowego. Podobnie jak w Ameryce Łacińskiej, wyraźne powiązanie można znaleźć między budżetem partycypacyjnym a dążeniami obywateli do zwiększenia przejrzystości alokowania środków

---

[267] Y.Sintomer, C. Herzberg, A. Rocke, *Participatory Democracy and Public Service Modernisation*, Farnham, Ashgate 2013, s. 15.
[268] Ibidem, s. 32.
[269] A. Shah, (red.) *Participatory Budgeting*. World Bank Publications, Washington 2007, s. 15.

i podejmowania decyzji przez władze miasta. Obywatele widzą w tym instrumencie pewną kontrolę nad finansami miasta. Tylko w niektórych miastach, na przykład w Hiszpanii, budżet partycypacyjny wymusza na samorządzie dokładne przestrzeganie zarówno efektywności i transparentności podejmowanych działań. Jednym z ważnych kryteriów zrównoważonego rozwoju jest to, że budżet obywatelski może być łącznikiem między uczestnikami a procesem modernizacji administracji publicznej.

Potencjalne polityczne konsekwencje budżetu partycypacyjnego są zróżnicowane. W wielu przypadkach przyczynił się on do poprawy komunikacji między obywatelami, administracją i lokalną elitą polityczną. Chociaż ma on pozytywny wpływ na kulturę polityczną i kompetencje decydentów w Europie, jej prawdziwie trwały wpływ jest nadal niejasny[270]. Do tej pory europejskie budżetowanie partycypacyjne miało ogólnie mniejszy wpływ na politykę niż w Porto Alegre. Kontrast z sytuacją latynoamerykańską jest jeszcze ostrzejszy w stosunku do sprawiedliwości społecznej.

Małe włoskie miasto Grottammare, jest jednym z niewielu przykładów, w którym można wskazać usprawnienia, które nastąpiły jako skutek działania budżetu partycypacyjnego. W niektórych miastach wyrównano pozycję społeczną różnych grup społecznych, jak w Albacete w Hiszpanii. Tutaj grupa etniczna Romów, a także imigranci posiadający stałe zamieszkanie, byli w stanie przeforsować budowę centrum dla mniejszości, które zaspokoiłoby ich potrzeby społeczne. Wyrównywanie szans i włączanie w procesy partycypacji wykluczonych grup społecznych są na pewno efektem pozytywnym tych wdrożeń. Jednak w niektórych miastach miało to miejsce w mniejszej skali.

Ostatni raport na temat ekspansji demokracji na całym świecie (Freedom House, 2021) wyraźnie wskazuje, w jaki sposób dyfuzja formalnych modeli demokratycznych idzie w parze z osłabieniem i zmniejszeniem ich własnej intensywności demokratycznej. Wydaje się, że coś podobnego dzieje się wraz z rozwojem partycypacyjnego budżetu na całym świecie.

Przyglądając się ponad 3500 budżetom partycypacyjnym istniejącym obecnie na całym świecie, wydaje się, że istnieje ujemna korelacja między wzrostem liczby i wszechobecnym rozpowszechnianiem się idei budżetu obywatelskiego a malejącym poziomem inwestycji finansowych. Stało się to trendem rosnącym pomimo dwóch faktów[271]:

---

[270] J. Talpin, *Schools of Democracy. How Ordinary Citizens (Sometimes) Become More Competent in Participatory Budgeting Institutions*, ECPR Press, Colchester 2011, s. 56.
[271] G. Baiocchi, E. Ganuza, *Popular Democracy: The Paradox of Participation*, Stanford University Press, Redwood 2017, s. 54.

- duże miasta dołączyły do grupy, które wdrożyły budżet partycypacyjny, jak to miało miejsce w Europie z Paryżem, Grenoble, Madrytem, Mediolanem, Bolonią, Lizboną, Reykjavikiem; w USA z Nowym Jorkiem lub w Azji z Seulem i Chengdu; choć należy pamiętać, że tu budżet miał wymiar dzielnicowy i nie obejmował całości miasta.
- prowadzona była odgórna instytucjonalna ekspansja tego budżetu w różnych krajach, jak w przypadku regionu Lacjum (Włochy) i Poitou Charentes (Francja), stanu Rio Grande do Sul i Okręgu Federalnego Meksyku w Ameryce Łacińskiej oraz ostatni krajowy eksperyment rozpoczęty w 2017 r. przez Narodowy Rząd Portugalii.

Ograniczenia budżetowe różnią się w zależności od kraju i często wymagają od władz lokalnych wykonywania kreatywnych manewrów w celu znalezienia zróżnicowanych źródeł.

Bolonia we Włoszech jest interesującym tego przykładem. W 2017 r. jej władze przeznaczyły prawie 41 mln euro na budżet partycypacyjny, zebrany z różnych źródeł, takich jak fundusze przeznaczone na decentralizację i utrzymanie dzielnic miejskich oraz program finansowania metropolitalnego. Oznaczało to, że przydzielone środki zostały zarezerwowane i ograniczone do miejsca i sposobu ich inwestowania. W tym przypadku fundusze przeznaczono głównie na budynki, które wymagały przekształcenia w nowe obiekty publiczne. Był to sposób mieszanego budżetowania partycypacyjnego, dzięki któremu można było realizować potrzeby społeczne.

Ciekawym przypadkiem są też **brytyjskie budżety partycypacyjne**. Pierwszą jednostką lokalną, która zainteresowała się wykorzystaniem budżetu partycypacyjnego było Salford City. Już w 2000 r. przedstawiciele rady oraz społeczności lokalnej spotkali się z przedstawicielami z Porto Alegre na wspólnych warsztatach. W 2003 roku rada powołała grupę mającą rozwinąć budżet partycypacyjny w mieście. W tym czasie już także inne władze lokalne zaczęły się nim interesować jako, że laburzyści zainicjowali reformy mające na celu decentralizację i wzmacnianie procesów demokratycznych[272].Rządowe projekty pilotażowe zaczęto wprowadzać w Anglii od 2007 roku. Biała księga z lipca 2008 roku pt.: „*Communities in Control: Real People, Real Power*" zawiera obietnicę rządu, iż „do 2012 roku wszystkie władze lokalne będą wykorzystywały jakąś formę budżetu partycypacyjnego"[273].

---

[272] *The BP Unit, Participatory Budgeting in the UK – A toolkit*, Second Edition, Manchester 2010, s. 12.
[273] DCLG, *Communities in Control: Real People, Real Power*, HMSO, London 2008, s. 8.

Natomiast momentem przełomowym było ogłoszenie we wrześniu tego samego roku narodowej strategii budżetu obywatelskiego, która zawierała te same obietnice. Budżet partycypacyjny stał się częścią narodowej strategii upełnomocniania obywateli, angażowania społeczności lokalnych, oddawania kontroli przez centrum[274]. W ten sposób stała się pierwszym krajem na świecie, w którym strategię i wsparcie dla działań w ramach budżetu partycypacyjnego wprowadzono odgórnie, centralnie. Lokalne władze w Wielkiej Brytanii chętnie korzystają z budżetu partycypacyjnego; wiele z nich wprowadziło go w sposób kreatywny, odbiegający od rutynowych działań i wskazówek rządu.

Warto tu przytoczyć przykład rady hrabstwa Durham, które jest liderem wykorzystania budżetu partycypacyjnego nie tylko w Anglii, ale zdobyło wręcz międzynarodowe uznanie w tej dziedzinie. Działania w jego ramach oparto tam na 14 partnerstwach zorganizowanych w ramach hrabstwa, czyli na strukturach już istniejących i funkcjonujących – gdyż to zapewnia organizatorom wyższą frekwencję. W każdym z partnerstw decyduje się o rozdysponowaniu środków pochodzących z różnych źródeł – publicznych i prywatnych. Durham wykorzystuje budżet partycypacyjny także, by konsultować się z mieszkańcami odnośnie świadczenia usług w związku z dużymi cięciami w wydatkach publicznych[275].

W przypadku krajów afrykańskich w drugiej połowie pierwszej dekady XXI w. obserwować można było przyspieszenie w aspekcie realizacji budżetów partycypacyjnych, wspierane przez potężne instytucje, takie jak Bank Światowy i Organizacja Narodów Zjednoczonych (w szczególności agencję Habitat z siedzibą w Nairobi). Można powiedzieć, że budżet partycypacyjny wszedł na forum debaty politycznej.

Fissel – miejscowość w Senegalu, gdzie lokalne rządy i ruchy obywatelskie wprowadziły tę inicjatyw. Przykład Fissel jest raczej wyjątkiem w tej części świata. Lokalne rozwiązania są trudne do sklasyfikowania. Szczególnie w Afryce anglojęzycznej następuje wiele procesów z udziałem wielu interesariuszy, których celem jest zbudowanie różnorodnych zasad zarządzania związanych z ulepszaniem, decentralizacją i realizacją zdefiniowanych Celów Milenijnych ONZ, a ostatnio Celów Zrównoważonego Rozwoju. Może to prowadzić do wyklarowania nowych modeli, które uznają demokratyzację za kwestię istotną w oparciu

---

[274] DCLG, *Giving More People a Say in Local Spending. Participatory Budgeting: a National Strategy*, London 2008, http://partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/2013/10/PB-UK-national-strategy.pdf., data pobrania 25.05.2021.

[275] M. Obrębska, *Wprowadzenie i rozwój budżetu partycypacyjnego w angielskim samorządzie lokalnym*, [w:] A. Turoń-Kowalska (red.) *Demokracja deliberatywna: utopia czy ratunek dla demokratycznych wartości*?, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Sosnowiec 2016, s. 137-155.

o redystrybucję zasobów, dostęp do edukacji, wiedzy, tzw. prawa do miasta. Eksperyment Kamerunu w Batcham uważany jest za dobry przykład tego kierunku.

W porównaniu z Afryką **budżetowanie partycypacyjne w Azji** pojawiło się później, ale tutaj można wskazać wysoki i szybki wzrost zainteresowania tym instrumentem. W przeciwieństwie do innych kontynentów, początkowe doświadczenia miały tendencję autochtonicznych innowacji. Nie były raczej wynikiem transnarodowego ruchu, mimo że ich zasady i metodologie były podobne do tych Ameryki Łacińskiej czy Europy[276]. W Azji struktury polityczne są znacznie bardziej niejednorodne niż w Europie czy Ameryce Łacińskiej. Są wśród nich kraje federalne i scentralizowane państwa, monarchie konstytucyjne z rządami parlamentarnymi, jednolite systemy prezydenckie, czy państwa jednopartyjne. Różnorodność kultur i standardy życia są uderzające. W wyniku tego budżet partycypacyjny w Azji jest swego rodzaju „modelem mix"[277]. Dopiero w 2005 r. w Azji zaczęto realizować budżet partycypacyjny z wyraźnym odniesieniem do Brazylii.

Jednym z pierwszych doświadczeń w tym zakresie był Stan Kerala (Indie). Proces partycypacyjny nabrał kształtu w 1996 r. Pomysł urodził się wśród młodszych liderów partyjnych marksistowskiej partii CPI-M. Uruchomienie go było decyzją polityczną, jak również otworzyło drzwi dla ruchu społecznego. Nigdzie indziej, z wyjątkiem niektórych miejsc w Ameryce Łacińskiej, tutejszy budżet partycypacyjny był efektem masowej mobilizacji. Mieszkańcy wybrali delegatów, aby śledzić proces na każdym etapie, mając głos w określaniu priorytetów działań, wdrażaniu i monitorowaniu realizowanych działań zgodnych z planami rozwoju.

Podczas gdy **Chiny** dzielą się z Indiami wieloma podobnymi walorami ekonomicznymi i społecznymi, ich struktura polityczna jest zupełnie inna, a rosnące zainteresowanie budżetem partycypacyjnym wynika głównie z odgórnych procesów[278]. Koncepcja rozpowszechniła się najwyraźniej po rewolucji "*Sunshine Finance*", w wyniku której opowiedziano się za przejrzystością budżetową w celu wzmocnienia transparentności działalności rządu i wsparcia efektywności jego działania. Tutaj dostęp do informacji pozostaje monopolem przywódców władzy wykonawczej i partii komunistycznej.

---

[276] P. Liu, R. Traub-Merz (red.), *Public Participation in Local Decision-Making: China and Germany*, Academy of Social Sciences Press Shanghai, Shanghai 2009, s. 34.
[277] A. Raza., E. Thébault Weiser, *Fostering Public Participation in Budget-making. Case Studies from Indonesia, the Marshall Islands, and Pakistan*, ADB and The Asia Foundation, Manila 2006, s. 46.
[278] Y. Wu, W. Wang, *Does Participatory Budgeting Improve the Legitimacy of the Local Government? A Comparative Case Study of Two Cities in China*, "Australian Journal of Public Administration" 71, 2012, nr 2, s. 122-135.

Przekazywanie informacji niekoniecznie jest związane z bezpośrednim zaangażowaniem ludzi w politykę publiczną, ale często używane jest w celu określenia dialogu międzyinstytucjonalnego z udziałem członków władzy ustawodawczej. Ogólnie rzecz ujmując, oznacza to, że w Korei i Chinach monopol władzy politycznej jest świętością. Reformy administracyjne mają priorytet. Jednak Zeguo, jako wyjątek, może być przykładem "najlepszej praktyki" dla nowych i dynamicznych budżetów partycypacyjnych, które zaczęły się w 2010 roku.

Chengdu, w szczególności może stać się wzorem dla "słabych krajów demokratycznych". W tym 14 milionowym mieście, budżet obywatelski wpływa na przejrzystość budżetu miasta. Gwarantuje on również duże kwoty pieniężne do zagospodarowania, a nawet możliwość natychmiastowego podjęcia decyzji o wydatkowaniu lub oddaniu pieniędzy na budowę większych obiektów publicznych w kolejnych latach.

W **Japonii i Korei Południowej**, dwóch bogatych krajach, które są członkami OECD, kontekst społeczny, ekonomiczny i polityczny niewiele mają wspólnego wspólne z Indiami, a jeszcze mniej z Chinami. Budżet partycypacyjny opracowano w nich jako narzędzie do rozwiązywania problemów związanych z niedoborem zasobów, decentralizacją, słabą odpowiedzialnością i reagowaniem instytucji na potrzeby obywateli (szczególnie ubogich). W Japonii, lokalne rządy mają szerokie obowiązki i odpowiadają za ponad połowę całkowitych wydatków publicznych i 10% PKB. Pozycja tych lokalnych rządów, połączona jest z siłą, z jaką obywatele współdecydują w lokalnych referendach. W rękach mieszkańców jest audyt władz publicznych, a nawet powoływanie i odwoływanie urzędników. Mimo tego udział obywateli w kształtowaniu polityki publicznej jest rzadki, szczególnie w dziedzinie planowania finansowego. Po 2003 r. rozpoczęły się różne dyskusje z udziałem obywateli i organizacji non-profit o budżetach publicznych. W mieście Ichikawa budżet partycypacyjny wykorzystuje 1% dochodów z podatku od nieruchomości dla projektów non-profit[279].

Inne japońskie miasta zostały zainspirowane eksperymentem Ichikawy. W Ichikawie zakres wykorzystania funduszy w budżecie obywatelskim ustalany jest przez podatników. Powstała tam koncepcja tzw. punktów serwisowych społeczności, które można zdobyć w ramach dobrowolnej pracy społecznej. Te punkty zamienia się na bony pieniężne, które uprawniają ich właścicieli do głosowania w sprawie budżetów obywateli.

---

[279] A. Songmin, *Participatory Budgeting in Korea: the Case of Dong-Ku*,[w:] Y. Sintomer, R. Traub-Merz, J. Zhang, C. Herzberg, *Participatory Budgeting in Asia and Europe, Key Challenges of Participation*, Houndmills: Palgrave Macmillan, 2013, s. 44.

W **Korei Południowej** obywatelska partycypacja ma silną tradycję, ponieważ masowe mobilizacje były decydującym czynnikiem postępującej demokratyzacji kraju w latach 80. Niemniej jednak rozwój budżetu partycypacyjnego wiąże się również z okresem panowania Prezydenta Rho Moo-hyuna, który w ten sposób chciał zwiększyć zaufanie do władz publicznych. Okres jego panowania (2003-2008) określa się mianem "**Rządu partycypacyjnego**" i przyczynił się tym do szybkiej ekspansji partycypacji w kraju. Koncepcja została wprowadzona jako proces oddolny, ale jego realizacja została pobudzona przez rząd krajowy.

Jednym z najwybitniejszych przykładów jest Dongku[280]. Tu budżet partycypacyjny jest wspólnym procesem decyzyjnym, w którym wszyscy zwykli obywatele mogą brać udział w składaniu wniosków na pierwszym etapie, a grupy delegatów na pozostałych etapach. Wnioski i propozycje zgłasza się podczas lokalnych spotkań, w których każdy mieszkaniec tego obszaru może uczestniczyć. Jednocześnie powołane jest zgromadzenie miejskie, które nadaje kluczową rolę komitetowi obywatelskiemu ds. budżetu partycypacyjnego. Komitet ten powoływany jest częściowo w drodze otwartej rekrutacji, a częściowo poprzez zalecenia wydawane przez organizacje społeczne. Wszyscy członkowie są szkoleni w zakresie zadań w tzw. "**szkoły budżetowej uczestniczącej**". Wiele narzędzi (takich jak ankiety internetowe, licytowanie online, fora internetowe, tablice ogłoszeniowe, publiczne przesłuchania i seminaria) jest wykorzystywanych w celu wspieranie wszelkich działań wszystkich obywateli na każdym etapie partycypacji.

Jeśli chodzi o **USA i Kanadę**, pomimo tego, iż forma budżetu partycypacyjnego istniała przez około jedną i dwie dekady, to dopiero w ciągu ostatnich dwóch lat wydaje się, można zauważyć wzrost jego wdrażania. Szczególnie jest to widoczne w Stanach Zjednoczonych, głównie dlatego, że jest on uważany za skuteczny środek w walce z ksenofobią i rasizmem.

Meksyk jest jednym z krajów, w których nie ma znaczącej tradycji budżetowania partycypacyjnego. Wdrażanie projektu pilotażowego w gminie Cananea w 2017 r. w ramach funduszu kopalnianego wydaje się jednak stworzyć podstawowe warunki do rozszerzenia tej inicjatywy w najbliższych latach. Pionierski proces obejmuje trzy szczeble władzy – federalny, stanowy i miejski.

---

[280] Ibidem, s. 45.

3.6. Polskie doświadczenia w zakresie kształtowania budżetu obywatelskiego

W Polsce nie można wskazać jednego wydarzenia, o którym moglibyśmy powiedzieć, że był początkiem wdrażania budżetu obywatelskiego. Wynika to z faktu, iż zainicjowano tego typu działania dwukrotnie, jednak forma ich się różniła. Każde z nich miało inny charakter, ale każde wpisuje się w modele przedstawione powyżej.

Za jedne z pierwszych doświadczeń w tym zakresie przyjmuje się te, związane z wykorzystywaniem projektu, którym był **Fundusz Grantowy, zastosowany w Płocku w latach 2003–2005**. Nie można go jednak do końca określić jako formy budżetowania, opartej na partycypacji obywatelskiej, gdyż w istocie zasadzał się on na udziale lokalnych organizacji pozarządowych, ubiegających się o dofinansowanie do proponowanych przez siebie projektów[281]. W akcję zaangażowany był Urząd Miasta Płocka oraz PKN ORLEN. Było to „pierwsze w Polsce porozumienie na tak dużą skalę, wykorzystujące formułę partnerstwa publiczno-prywatnego"[282].

Drugim punktem przełomowym, który częściej uznaje się za pierwszy budżet obywatelski w Polsce, był **budżet obywatelski zrealizowany w Sopocie w 2011 r.** Jego Autorem była Sopocka Inicjatywa Rozwojowa. Ta nieformalna grupa wypracowała pomysł, w którym mieszkańcy mogli decydować o wydawaniu wspólnych środków budżetowych na te projekty, które uznawali za najbardziej potrzebne[283]. Warto zauważyć, iż moment ten nie był przypadkowy. Był jednym z elementów kampanii prowadzonej pod nazwą – „Demokracja, nie tylko wybory"[284]. Grupy społeczne w zasadzie nie brały udziału w debacie nad sopockim budżetem partycypacyjnym. W ich trakcie można było jedynie składać propozycje na przygotowanych formularzach. Po zweryfikowaniu projektów dokonano głosowania, a następnie ogłoszono wyniki. Te projekty, które uzyskały największą liczbę głosów, były włączane do projektu budżetu miejskiego w formie poprawki, a ich realizacja była monitorowana. Przykład sopockiego budżetu można na pewno uznać za znaczący wkład

---

[281] *Fundusz grantowy dla Płocka* z PKN ORLEN S. A. oraz Bassel Orlen Polyolefins Sp. z o.o., Kapitał Społeczny dla gospodarki, http://www.odpowiedzialnafirma.pl/platforma/print.php?p=new&idg=7&id=14.
[282] *Fundusz Grantowy dla Płocka*, „Kronika Mazowiecka. Pismo Samorządu Województwa Mazowieckiego", 2004, nr 2, s. 24.
[283] E. Stokłuska, *Opis przykładu partycypacji, budżet obywatelski w Sopocie*, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia, Sopot 2011, s. 3.
[284] B. Pytlik, *Budżet partycypacyjny w Polsce. Ewolucja i dylematy*, „Studia z Polityki Publicznej", Nr 1, 2017,s. 113.

w rozwój idei budżetu partycypacyjnego w Polsce. W kolejnych latach inne samorządy rozpoczęły podejmować próby wdrożenia takiego rozwiązania w swoich miastach i gminach.

Tak jak nie ma jednego, idealnego, spójnego modelu budżetu obywatelskiego, gdyż uwarunkowania prawne, polityczne i organizacyjne w różnych regionach świata są odmienne, tak w Polsce, też nie ma jednej formy tego instrumentu. Poszczególne samorządy, które decydowały się na włączenie mieszkańców w procesy decyzyjne, podejmowały próby eksperymentując. Uwarunkowania lokalne są nieco odmienne. Kwestie prawne są częściowo unormowane, ale społeczne i organizacyjne rozwiązania są wynikiem prób i błędów poszczególnych samorządów.

Budżet obywatelski stanowi nie tylko przejaw aktywności społecznej na poziomie lokalnym, ale także szczególny przykład wypełniania zadań własnych gminy, o których stanowi art. 7 ust. 1 pkt 17 w zw. z art. 6 ustawy o samorządzie gminnym[285], stosownie do których treści zadań gminy obejmują m.in. sprawy wspierania i upowszechniania idei samorządności, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej. W świetle powyższego, wykorzystanie tej instytucji służy zaspakajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty.

W obowiązującym stanie prawnym są regulacje określające budżet obywatelski jako instrument partycypacji, nie ma jednak regulacji wprost odnoszących się do funkcjonowania i procedur budżetu obywatelskiego w przepisach ogólnokrajowych. Takie jednoznaczne procedury nie zostały wypracowane. W literaturze przedmiotu przyjmuje się więc, że możliwość wprowadzenia budżetu obywatelskiego wynika z art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym [dalej: u. s. g.]. Powołany przepis stanowi, że w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy, mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy, przy czym stosownie do treści art. 5a ust. 2 u. s. g. zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy, czyli szczegółowe regulacje podejmowane są w aktach rangi podstawowej.

Przepisy prawa polskiego do 2018 r. nie obejmowały bezpośrednich regulacji prawnych dotyczących sformalizowanego budżetu partycypacyjnego. Oznaczało to, że procedurę konsultacji z mieszkańcami można było uznać za formę budżetowania obywatelskiego. Do tego czasu zauważalne były następujące problemy, w tym:

---

[285]Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 2012 nr 0, poz. 567.

- całkowita swoboda władz lokalnych w podejmowaniu decyzji dotyczyła jedynie prowadzenia konsultacji – wynikała z dobrowolnego działania, gdyż nie była uregulowana prawnie. Rada gminy mogła wprowadzić konsultacje z mieszkańcami do budżetu gminy za pomocą odpowiedniej uchwały. Powyższe przepisy mogły zawierać szczegółową procedurę dotyczącą konsultacji budżetowych z mieszkańcami. Innym, możliwym do zastosowania rozwiązaniem było przyjęcie uchwały dotyczącej trybu pracy nad projektem uchwały budżetowej oraz włączenie do niej mieszkańców, w ten sposób wprowadzając możliwości partycypacyjnego zgłaszania projektów. Burmistrz lub prezydent mogli, w ramach swoich kompetencji, w drodze rozporządzenia wprowadzić budżet partycypacyjny, który polegał na umożliwieniu składania przez mieszkańców projektów zadań do realizacji w kolejnym roku budżetowym.
- duża swoboda wyboru formuły konsultacji stosowanych w praktyce, zależała wyłącznie od indywidualnie przyjętych rozwiązań przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego[286]. Nie dotyczyło to jedynie sposobu głosowania lub liczby możliwych projektów, które miały być opiniowane, ale dotyczyło angażowania mieszkańców w konkretne etapy przygotowania budżetu[287]. Ponadto niektóre gminy poszerzyły grupę podmiotów uprawnionych do składania propozycji projektów do realizacji przez organizacje non-profit. Może to potencjalnie prowadzić do zwiększenia zmian w wyborze takich projektów.
- brak konieczności realizacji wybranych przez mieszkańców zadań budżetowych do realizacji w ramach budżetu – należy pamiętać, że takie konsultacje miały charakter wyłącznie opiniotwórczy, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa[288]. Aby zagwarantować realizację wyników konsultacji, władze mogły publicznie poddać się (co często robiły) pełnej akceptacji woli mieszkańców. Taki sposób postępowania miał na celu zagwarantowanie braku sankcji politycznych w kolejnych wyborach, a tym samym przyczynienie się do zwiększenia kontroli mieszkańców nad działaniami ich przedstawicieli w samorządzie.

---

[286] A. Sobol, *Budżet obywatelski jako narzędzie rozwoju lokalnego*, „Studia ekonomiczne", nr 316, 2017, s. 172-182.
[287] A. Krawczyk, *Doskonalenie budżetu obywatelskiego na przykładzie miasta Częstochowy*, „Zeszyty naukowe Politechniki Częstochowskiej: Zarządzanie", nr 22, 2016, s. 242-256.
[288] A. Krajewska, A. Sawicki, *Referenda lokalne - regulacje prawne, dotychczasowa praktyka i pożądane kierunki zmian przepisów*, [w:] M Koziarek, *Prawo a partycypacja publiczna*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2014, s. 35.

- budżet obywatelski mógł być również elementem gry politycznej, mającej na celu przekonanie wyborców do siebie – mógł to być „po prostu rodzaj gry prowadzonej ze społeczeństwem, rytualna i powierzchowna forma partycypacji społecznej, dająca obywatelom złudzenie zaangażowania w podejmowanie decyzji – tworzenie i rozpraszanie ich od rzeczywistych problemów systemowych polskiego lokalnego finansowania”[289].
- obserwowana była też zróżnicowana skala oddolnego wydatkowania środków. Przede wszystkim problem ten w istotny sposób wiązał się ze strukturą wydatków budżetowych ogółem w jednostkach samorządów terytorialnych. W szczególności dotyczył znacznego ograniczenia wolności wydatkowania środków z powodu dominacji prawnie określonych (stałych) wydatków w budżecie samorządu. Nawet ponad 3/4 wydatków w niektórych gminach wynikało z przepisów ustawowych, które nakładają określony poziom i kierunek wydatków. W Polsce gminy nie mają jednorodnego charakteru – występują zarówno gminy miejskie, wiejskie, jak i miejsko-wiejskie. Budżet obywatelski był i jest w rzeczywistości domeną gmin miejskich, niemniej jednak tutaj można było również spotkać się z dywersyfikacją co do ich wielkości, a tym samym dostępnych zasobów finansowych i struktury wydatków. Oznacza to, że porównanie procentu całkowitych wydatków z zamówieniami wyrażonymi przez mieszkańców. W przypadku dużych miast odsetek przeznaczony na BO był i jest bardzo niski, pomimo większej niezależności pod względem wydatków ze względu na skalę budżetową.
- brak formalnego oddzielenia budżetu obywatela od budżetu podmiotu, powodował, że poszczególne zadania inwestycyjne wybrane w procesie konsultacji często były traktowane przez władze jako elementy bardziej złożonych zadań. Powodowało to zmniejszenie przejrzystości wykonywania zadań – w szczególności z punktu widzenia klasyfikacji kosztów.
- wskazywano też upoważnionych uczestników procedur konsultacji. Celem budżetu obywatelskiego było zaangażowanie wszystkich członków społeczności lokalnej w proces konsultacji. Wskazanie, że strona była w stanie uczestniczyć w konsultacjach, była nieco problematyczne, ponieważ część samorządów ograniczała taką możliwość tylko do osób formalnie przebywających w danym obszarze – co było

[289] M. Poniatowicz, *Kontrowersje wokół idei budżetu partycypacyjnego jako instrumentu finansów lokalnych*, „Studia ekonomiczne”, nr 198, 2014, s. 177-188.

sprzeczne z wcześniej cytowanymi przepisami. Ponadto w niektórych gminach istniała możliwość uczestnictwa osób nie w pełni posiadających osobowość prawną – zazwyczaj minimalny wiek uprawniający do udziału w głosowaniu wynosił 16, choć w niektórych przypadkach i dzieci zostały dopuszczone do głosowania[290].

- zdefiniowane obszary analizy wydatków potencjalnych kierunków wydatkowania środków wskazywały na znaczne zróżnicowanie percepcji zadań możliwych do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego przez poszczególne gminy. Z jednej strony w wielu gminach zadania o charakterze inwestycyjnym dominowały w dotychczasowych budżetach – związane to było z poprawą warunków funkcjonowania w społecznościach lokalnych. Obejmowały one trasy rowerowe, place zabaw, parkingi, modernizacje systemów oświetleniowych, siłownie w parkach i osiedlach. Z drugiej strony pojawiły się „miękkie" projekty takie, jak zajęcia sportowo-rekreacyjne, zajęcia kulturalne, artystyczne lub edukacyjne dla dzieci, młodzieży i seniorów, festiwale, stowarzyszenia finansowe itp., które są ważne zwłaszcza dla osób niepełnosprawnych, zagrożonych marginalizacją lub wykluczeniem[291]. Tak zróżnicowana struktura proponowanych działań, wynikała głównie z szerokich kompetencji przyznanych gminom w procesie decentralizacji, ponieważ gminy miały swobodę wyboru formy i skali realizacji danego budżetu obywatelskiego.

Powyższe problemy wydają się najbardziej znaczące z punktu widzenia akceptacji przez mieszkańców koncepcji budżetu obywatelskiego. Zagwarantowanie przejrzystości procesu decyzyjnego, a także zapewnienie rzetelności podziału środków na zadania wybrane przez społeczeństwo powinny być gwarancją sukcesu i prowadzić do zwiększenia uczestnictwa mieszkańców w budżecie partycypacyjnym.

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, mająca na celu nowelizację kodeksu wyborczego, wprowadziła kilka zmian w zakresie funkcjonowania samorządu terytorialnego[292]. Zmiana ta nakazała miastom na

---

[290] E. Laskowska, *Budżet partycypacyjny i jego rola na przykładzie miasta stołecznego Warszawy*, „Zeszyty naukowe SGGW, Polityki europejskie, Finanse i marketing", nr 18 (67), 2017, s. 73-85.
[291] J. Leszkowicz-Baczyński, *Budżet partycypacyjny jako szansa redukcji społecznych problemów miast*, „Przegląd socjologiczny", LXV (65)/1, 2016, s. 147-167.
[292] 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. 140.

prawach powiatu włączenie do swojej polityki – budżet obywatelski jako narzędzie obligatoryjne. Wskazana ustawa uregulowała przede wszystkim dwie instytucje partycypacji, a więc **inicjatywę obywatelską** i **budżet obywatelski**. Oba rozwiązania były wcześniej obecne w prawie samorządowym, jednak nie były objęte zapisami ustawowymi. Celowość wprowadzenia tego typu rozwiązań do ustaw ustrojowych, w takiej formie, można uznać za dyskusyjną[293]. Wątpliwość zagadnienia tym bardziej jest istotna, że centralne regulowanie budżetu obywatelskiego w państwach demokratycznych jest wyjątkowo rzadkie[294].

Wspomniana nowelizacja z 2018 r. podtrzymała zapis, iż budżet obywatelski jest traktowany jako forma konsultacji społecznych, które mogą być przeprowadzane z mieszkańcami jednostki samorządu terytorialnego. Co ciekawe, wyniki konsultacji nie mają charakteru wiążącego werdyktu dla organów samorządowych, a tym samym zadania wyłonione przez mieszkańców w ramach budżetu obywatelskiego nie muszą być uwzględnione przez władze samorządowe.

Nowe zapisy stanowią, że decyzje mieszkańców w zakresie wyboru projektów mają mieć charakter wiążący. Jeden zapis z drugim nie są spójne. Obecne zapisy wprowadzają zasadę związania wynikami głosowania w ramach budżetu obywatelskiego[295]. Co do wiążącego charakteru podejmowanych przez mieszkańców decyzji, ustawa przewiduje dokonywanie modyfikacji wybranych projektów. W art.5 wspomnianej ustawy „rada gminy w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego". Nie zabrania to jednak dokonywania zmian w projektach o charakterze mniej istotnym. Brak dokładności w tym zapisie, w praktyce może oznaczać dokonywanie zmian w projektach, uzasadniając jego znikome znaczenie, ale tym samym zmieniając sens i zakres tych projektów[296].

Jeszcze innym czynnikiem prawnym są regulacje dotyczące procedury budżetowej. Zgodnie z nimi jedynymi organami mającymi kompetencje w zakresie opracowania i przyjęcia budżetu danej jednostki samorządu terytorialnego są organ wykonawczy i organ

---

[293] S. Bułajewski, *Demokracja bezpośrednia w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce –stan obecny i perspektywy zmian,* [w:] W. Skrzydło, W. Szapował, K. Eckhardt, P. Steciuk , *Konstytucyjne podstawy budowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i na Ukrainie–- dobre praktyki*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Prawa i Administracji Rzeszów – Przemyśl 2013, s. 95.

[294] A. Rytel-Warzocha*, Budżet obywatelski*, „Disputatio", 2013, t. XV, s. 68.

[295] M. Kalisiak-Mędelska, *Budżet partycypacyjny – rzeczywisty czy pozorny instrument partycypacji społecznej? Przykład Łodzi*, [w:] R.P. Krawczyk, A. Borowicz , *Aktualne problemy samorządu terytorialnego po 25 latach jego istnienia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016, s. 359.

[296] P. Glejt, P. Uziębło, *Kilka uwag o „nowych" instrumentach partycypacji mieszkańców na poziomie samorządowym*, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2018, s. 393-396.

stanowiący. Organ wykonawczy przygotowuje projekt uchwały budżetowej, natomiast organ stanowiący dokonuje jego autoryzacji. Decydowanie przez mieszkańców o kierunkach wydatków w ramach budżetu obywatelskiego nie ma więc wyraźnych podstaw prawnych. Można stwierdzić, że budżet obywatelski jest swoistą „umową dżentelmeńską" między organem wykonawczym, organem stanowiącym i mieszkańcami[297].

Zgodnie z nowelizacją – gwarantowana minimalna kwota środków do wydatkowania w ramach BO nie powinna być mniejsza niż 0,5% wydatków gminy, ujętych w ostatnim złożonym sprawozdaniu z realizacji budżetu. W ramach kompetencji Rady Miejskiej pozostało prawo do określenia (w drodze uchwały) wymogów, jakie powinny spełniać projekty budżetów obywatelskich. Oznacza to, że Rada Miasta określa wymogi formalne, które powinny być przestrzegane przez złożone projekty. Powinny one zawierać:

- wymaganą liczbę podpisów mieszkańców wspierających dany projekt,
- zasady oceny zgłoszonych projektów pod kątem ich zgodności z prawem,
- wykonalność techniczną projektów,
- spełnienie przez wnioskodawców przez nich wymogów formalnych,
- zakres odwołania od decyzji o wykluczeniu projektu z głosowanie, a także
- zasady przeprowadzania głosowania, ustalania wyników i przedstawiania ich opinii publicznej (z tym, że zasady prowadzenia głosowania muszą zapewniać równość i bezpośredniość głosowania).

Procedura w różnych gminach jest zwykle podobna. Procedura opracowywania i realizacji budżetowania partycypacyjnego w Polsce nie uzyskała jeszcze sformalizowanego modelu, jednak można wskazać kilka wspólnych etapów, za którymi odpowiada większość gmin. Ogólna zasada jest taka, że mieszkańcy mają prawo do przedkładania określonych projektów/zadań do budżetu partycypacyjnego, które mają być finansowane z określonej puli środków w ramach budżetu. Projekty te, po weryfikacji, poddawane są głosowaniu wśród mieszkańców, a zwycięskie projekty realizowane są w kolejnym roku obrotowym. Typowy przebieg budżetu obywatelskiego uwzględnia etapy przedstawiono na schemacie 6[298].

---

[297] M. Radziszewski, *Wybrane instrumenty wykorzystywane w procesie budowy społeczeństwa obywatelskiego*, „Samorząd Terytorialny", 2016, nr 6, s. 49–60.
[298] M. Szaranowicz-Kusz, *Budżet partycypacyjny w Polsce*, Infos- zagadnienia społeczno-gospodarcze," Biuro Analiz Sejmowych", nr 1 (205) /2016, s. 2-3.

Schemat 6. Typowy przebieg realizacji budżetu obywatelskiego

Źródło: opracowanie własne.

Rozwiązania szczegółowe natomiast różnią się znacznie. Opracowanie procedur może odbywać się w toku społecznych uzgodnień i konsultacji z przedstawicielami lokalnej społeczności (organizacjami pozarządowymi, radami dzielnic, aktywnymi mieszkańcami itp.) lub mieć charakter wewnętrzny, gdy urzędnicy dokonują go samodzielnie. Przykładowo, w Łodzi zespół składający się z radnych, urzędników, członków organizacji pozarządowych i przedstawicieli uczelni pracował nad pierwszym regulaminem budżetu 17 tygodni. W 2014 r. aż 65 spośród 88 gmin zorganizowało dyskusję z organizacjami pozarządowymi lub mieszkańcami przed uruchomieniem procesu[299].

Rozwiązania w zakresie zgłaszania projektów też są zróżnicowane. Po pierwsze, dotyczą zakresu tematycznego. Większość samorządów umożliwiła mieszkańcom zgłaszanie wszystkich projektów, które mieszczą się w zadaniach własnych gminy, określonych w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym. W niektórych jednostkach samorządu terytorialnego zawężono jednak ten katalog.

Przykładowo, w Rybniku projekty mogły dotyczyć wyłącznie wybranych obszarów, w tym dróg, przestrzeni publicznej, ochrony środowiska, kultury i sportu, pomocy społecznej (zgłaszanie innych projektów było możliwe za zgodą prezydenta). Należy podkreślić, że brakuje uzasadnienia dla takich ograniczeń – katalog zadań własnych gminy jest znacznie szerszy, a mieszkańcy powinni mieć możliwość wypowiadania się na temat wszystkich obszarów życia zbiorowego.

Po drugie, różnice dotyczą zakresu terytorialnego. JST decydują, czy dopuścić tylko projekty lokalne (dzielnicowe, osiedlowe), czy także gminne lub ogólno-miejskie. W 2014 r.

[299] D. Kraszewski, K. Mojkowski, *Budżet obywatelski w Polsce*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2014; „Laboratorium budżetu partycypacyjnego" Badanie Fundacji Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia", http://bp.partycypacjaobywatelska.pl/porownywarka-budzetow, data pobrania, 20.04.2021, s. 8.

połowa samorządów wprowadziła oba typy projektów, a jedna czwarta JST realizowała albo wyłącznie ogólno-miejskie, albo wyłącznie lokalne.

Po trzecie, w części lokalizacji wprowadzono limity kwotowe dla projektów. Takie rozwiązanie miało uniemożliwiać wybranie do realizacji w ramach BO tylko jednego projektu zagospodarowującego całą pulę środków[300].

Weryfikacja projektów zgłaszanych przez mieszkańców ma dwojaki charakter. Samorządy mogą zdecydować się na weryfikację formalną albo wprowadzić elementy weryfikacji merytorycznej. Aspekty formalne obejmują sprawdzenie, czy projekt został złożony w terminie, jest zgodny z prawem, mieści się w limicie finansowym i katalogu zadań własnych gminy, dotyczy terenu gminy. Ocena merytoryczna obejmuje zaś wprowadzenie dodatkowych kryteriów o charakterze uznaniowym. Pomysłowość mieszkańców bywa często ograniczana wyjątkowo nieprecyzyjnymi wymaganiami – jak „celowość" i „racjonalność" (Kęty), „zasadność" (Płock) – co umożliwia urzędnikom akceptację bądź odrzucenie praktycznie każdej propozycji[301].

W Poznaniu urzędnicy oceniali „znaczenie społeczne" oraz „atrakcyjność" projektu, co doprowadziło do poddania pod głosowanie jedynie 20 z 200 zgłoszonych przedsięwzięć. Weryfikacja musi zatem ograniczać się do kwestii formalnych – wprowadzenie oceny merytorycznej podważa bowiem istotę budżetu partycypacyjnego[302].

Wybór projektów do realizacji jest dokonywany przez głosowanie mieszkańców. W odróżnieniu od głosowania w wyborach, to w ramach BO jest zwykle jawne, trwa dłużej (kilka, kilkanaście dni) i ma różne formy. Większość samorządów umożliwiła mieszkańcom głosowanie w formie tradycyjnej za pomocą papierowych kart wypełnianych w punktach do głosowania, jak i za pośrednictwem Internetu lub listownie. Każdy mieszkaniec może głosować tylko raz. Różna bywa też ordynacja wyborcza.

Pierwsza możliwość (głosowanie większościowe) zakłada, że mieszkańcy mają do dyspozycji określoną liczbę równoważnych głosów (np. w Łodzi mieszkańcy mogli wybrać 5 projektów miejskich i 5 lokalnych). Zdecydowana większość samorządów wprowadziła to rozwiązanie, uznając je za najczytelniejsze. Drugi sposób (głosowanie preferencyjne) pozwala na wybór kilku projektów z nadaniem im priorytetów ważności. Trzecia opcja (głosowanie wyczerpujące) pozwala na wybór projektów aż do wyczerpania limitu pieniędzy. Łączny

---

[300] Ibidem, s. 9.
[301] M. Szaranowicz-Kusz, *Budżet partycypacyjny…* op. cit., s.2.
[302] W. Kłębowski, *Budżet…,* op. cit., s. 16.

koszt wszystkich wybranych przez głosującego projektów nie może być większy niż dostępna kwota. Taka ordynacja – w przeciwieństwie do poprzednich – uniemożliwia wybór przez głosującego wielu drogich projektów, których realizacja się wyklucza.

Ostatnia możliwość (głosowanie oceniające) była testowana w Gdańsku Wrzeszczu. Według niej głosujący może ocenić potrzebę realizacji każdego z projektów z wykorzystaniem 10 stopniowej skali („0" oznaczało, że projekt jest całkowicie niepotrzebny; średnia ocena projektu skierowanego do realizacji musiała wynieść co najmniej „5")[303]. Etap głosowania w zależności od wielkości gminy może odbywać się w sposób tradycyjny lub online. O liczbie możliwych głosów do oddania decyduje przyjęta koncepcja budżetu. Często zdarza się, że w niektórych gminach jeden mieszkaniec może oddawać głosy na kilka różnych projektów. Często w przypadku miast dywizja obejmuje projekty ogólno-miejskie i lokalne. W zależności od przyjętych kryteriów projekty umieszczane są w rankingach, co umożliwia wybór tych, które zyskały największe zainteresowanie[304].

W literaturze przedmiotu, poświęconej analizie funkcjonowania budżetowania partycypacyjnego w Polsce, stosunkowo rzadko podkreśla się, że etap związany z promowaniem poszczególnych projektów w społecznościach lokalnych ma kluczowe znaczenie dla powodzenia danego projektu. Podstawowym problemem z punktu widzenia polskiej rzeczywistości jest stosunkowo niska skłonność Polaków do uczestnictwa w lokalnych działaniach. Skutkuje to raczej małą grupą mieszkańców biorących udział w tych debatach lub konsultacjach na wczesnym etapie składania projektów. Aby projekt został zaakceptowany do realizacji, konieczne jest uzyskanie określonej liczby głosów (w zależności od gminy wprowadzone mogą być minimalne limity).

W ramach ostatniego etapu – oceny przeprowadzonej procedury, w praktyce można zauważyć, że niektóre gminy przeprowadzają zarówno ocenę ex post, jak i ocenę bieżącą. Wynikiem takiej oceny jest wskazanie możliwości dokonywania zmian lub korekt przez projekty zgłaszane przez mieszkańców (pojawiające się nowe obszary, zmiany w dystrybucji środków, zmiany warunków składania i wyboru projektów, zmiany w formach konsultacji lub głosowania), jak również zmiany w trakcie procedury wyboru projektów (zwiększenie puli

---

[303] Ibidem, s. 36-37.
[304] B. Bednarska-Olejniczak, *Participatory Budget in Wroclaw as an Element of Smart City 3.0 concept*, In 19th International Colloquium on Regional Sciences. Conference Proceedings, Brno 2016, s. 760-766.

środków, dodatkowe połączenia w czasie niewykorzystanej części środków gwarantowanych)[305].

Finałem procedury powinno być wpisanie wybranych przez mieszkańców zadań do projektu budżetu JST oraz ich realizacja w kolejnym roku. Z tego względu zwykle można zgłaszać jedynie projekty możliwe do wdrożenia w ciągu jednego roku budżetowego.

Jak widać, etapy budżetu partycypacyjnego są podobne, lecz szczegółowe procedury znacznie różnią się. Trudno na razie mówić o wykształceniu się specyficznego polskiego modelu, a wręcz można by powiedzieć, że mamy do czynienia budżetami (nie)obywatelskimi.

Unikalną formą udziału w budżecie jest Fundusz Wiejski (Sołecki), funkcjonujący od 2009 r. w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich. Sołectwo wraz z majątkiem nie stanowi jednostki samorządu terytorialnego. Są to wyłącznie jednostki pomocnicze dla gminy, których utworzenie poprawia funkcjonowanie gminy, a jednocześnie nie stanowi jej zobowiązania.

Sołectwo jako podmiot o charakterze pomocniczym jest powoływane do realizacji zadań komunalnych na podstawie statutu przyznanego sołectwu przez radę gminy. Organem decyzyjnym i kontrolnym jest zgromadzenie wiejskie, w którym mogą uczestniczyć wszyscy mieszkańcy sołectwa. Wielkość danego sołectwa nie jest zestandaryzowana – zwykle obejmuje jedno lub więcej wsi czasem miasteczek. Z tego powodu liczba mieszkańców zazwyczaj nie przekracza 1000 osób, chociaż są gminy, w których liczba ta jest znacznie większa.

Celem wydatków w ramach funduszu sołeckiego są przedsięwzięcia, które tworzą wewnętrzne zadania danej gminy, dążąc do poprawy warunków życia mieszkańców i przestrzegania strategii rozwoju tej gminy[306]. Środki te objęte są ustawową gwarancją, przyznawaną funduszom wiejskim uruchomionym przez gminy, w odniesieniu do minimalnych środków, z możliwością ich zwiększenia za pomocą decyzji rady gminy. Ponadto gwarancja refinansowania z budżetu krajowego części poniesionych wydatków przez fundusze wiejskie może dodatkowo stymulować ich tworzenie. Z punktu widzenia partycypacji społecznej fakt, że to mieszkańcy tych jednostek decydują o wyznaczeniu funduszu wiejskiego podczas zgromadzeń wiejskich, określając najbardziej znaczące z lokalnej perspektywy potrzeby, wydaje się najważniejszy[307]. Jest to zatem najwygodniejsza

---

[305] Ibidem, s. 765.
[306] M. Wójcik, *Fundusz sołecki w świetle nowych regulacji prawnych*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu", nr 2(4)/ 2014, s. 103-114.
[307] J. Łukomska-Szarek, *Budżetowanie partycypacyjne jako instrument współzarządzania sferą publiczną,* „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy", nr 40/ 2014, s. 137-144.

forma wyłącznie dla mniejszych społeczeństw, umożliwiająca bezpośrednie konsultacje między wszystkimi ich członkami[308].

W latach 2009-2013 ok. 55% gmin, w których są sołectwa, tworzyło fundusze sołeckie. Od 2014 r. liczba gmin, w których realizowany jest fundusz sołecki, systematycznie rośnie i wynosi obecnie ponad 70% gmin, w których są sołectwa. Również z punktu widzenia skali funduszu wiejskiego należy zauważyć, że zarówno w przeliczeniu na mieszkańca, jak i w stosunku do całkowitych wydatków istnieje duża dywersyfikacja między gminami. Przyrost gmin, w których wyodrębniono fundusz sołecki rośnie z roku na rok. Wyniki prezentujące podjęcie przez rady gmin stosownych „decyzji" o realizacji funduszu – etap planowania – realizacja funduszu w następnym roku , a także kwotę wydatków planowanych do wykonania w ramach funduszu sołeckiego przedstawia tabela 15. Biorąc pod uwagę, że w Polsce jest 2477 gmin, to w 2020 r. 61% gmin miało fundusze sołeckie. Dane zaprezentowane w tabeli 15 przygotowane zostały na podstawie danych przekazywanych przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych: lata 2009-2012, a dane od roku 2013 – na podstawie danych przekazanych przez wojewodów.

Tabela 15. Zmiany w poziomie realizacji funduszu sołeckiego (FS)

Rok	Liczba gmin, w których wyodrębniono FS	Kwota wydatków wykonanych w ramach FS, a zaplanowanych w roku poprzedzającym
2009	**1178**	**w roku 2010 – ok. 168 mln zł**
2010	1122	w roku 2011 – ok. 205 mln zł
2011	1165	w roku 2012 – ok. 234 mln zł
2012	1174	w roku 2013 – ok. 250 mln zł
2013	1184	w roku 2014 – ok. 270 mln zł
2014	1419	w roku 2015 – ok. 336 mln zł
2015	1498	w roku 2016 – ok. 384 mln zł
2016	1510	w roku 2017 – ok. 403 mln zł
2017	1551	w roku 2018 – ok. 502 mln zł
2018	1596	w roku 2019 – ok. 565 mln zł
2019	1593	w roku 2020 - zaplanowane wydatki– ok. 654 mln zł
2020	1527	w roku 2021 – zaplanowane wydatki– ok. 692 mln zł

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych https://www.gov.pl/web/mswia/fundusz-solecki, http://bdl.stat.gov.pl, data pobrania, 10.08.2021.

[308] A. Ptak, *Lokalna społeczność w procesie tworzenia funduszu społecznego*, „Studia regionalne i lokalne", nr 1(59)/ 2015, s. 138-153.

W wyniku reformy terytorialnej w Polsce z 1998 r., istnieje 16 województw (regionów). W przypadku dwóch z nich istnieją dwa miasta, które na równi funkcjonują jako stolice regionu – różne siedziby samorządu województwa (Bydgoszcz, Zielona Góra) i organów administracji rządowej (Toruń, Gorzów Wlkp.). Te miasta, jako stolice regionów i jedne z największych miast w Polsce, mogą być dobrym przykładem różnorodności i ewolucji praktyk wdrażania budżetu obywatelskiego w Polsce. Pierwszy budżet partycypacyjny w Polsce został opracowany w Sopocie, który to nie jest ani miastem stołecznym, ani siedzibą administracji rządowej.

Budżet partycypacyjny przestał w Polsce być zjawiskiem odosobnionym od 2013 r., kiedy zaczęto go stosować w kolejnych miastach. Co do wydatkowanych funduszy, to poza Sopotem były to kwoty niewielkie, oscylujące między kilkoma a kilkunastoma złotymi w przeliczeniu na jednego mieszkańca.

W ostatnich latach wskaźnik ten urósł; a mianowicie w wielu miastach zwiększono na tyle pulę środków, aby odpowiadała kilkudziesięciu złotym na osobę. W 2013 r. środki zostały przeznaczone na zadania wybrane przez mieszkańców Bydgoszczy, Gorzowa Wielkopolskiego, Poznania i Zielonej Góry. Było to od 0,2% do 0,6% środków zaproponowanych do wykorzystania w ramach budżetu obywatelskiego w stosunku do całkowitych wydatków tych miast. W 2014 r. budżetowanie partycypacyjne wprowadziło 9 kolejnych miast, a skala środków przeznaczonych na ten cel wahała się od około 0,1% do ponad 1% całkowitych wydatków. Należy zauważyć, że wartość proponowanych środków nie zawsze była adekwatna do wykorzystanej kwoty.

Istnieje także zróżnicowanie podejścia miast do wdrażania budżetu partycypacyjnego, ponieważ w pewien sposób imitują one trend, który pojawił się w stolicach województw. Grupa miast, które jako ostatnie wdrożyły badany instrument, obejmuje miasta, w których kwota zaangażowanych środków na początku utrzymywała się na poziomie 0,11% lub 0,20% całego budżetu miasta, pomimo pozytywnych doświadczeń miast, które zadecydowały o wdrożeniu wcześniej. Co jednak należy podkreślić w kolejnych latach wskaźnik ten jak widać w tabeli 15 zmienił się in plus. Warto podkreślić również dodatkową kwestię. Jak wspomniano zmiany w przepisach prawa spowodowały, iż zobowiązano miasta na prawach powiatu do przeznaczania na poczet budżetu obywatelskiego nie mniej niż 0,5 % budżetu miasta; zmiana miała dotyczyć budżetów obywatelskich po 2019 r. Jak warto zauważyć w 2020 r. nie wszystkie miasta wywiązały się z narzuconych reguł. Było to skutkiem trwającej w 2020 r. pandemii. Część rad miejskich przegłosowała zmniejszenia puli środków finansowych przeznaczonych na BO, uzasadniając konieczność poniesienia większych

wydatków na pomoc w niwelowaniu skutków pandemii. Sytuacja taka nie wiąże się z niechęcią miast do wdrażania budżetu partycypacyjnego, ale raczej z warunkami panującymi w danych miastach, wynikającymi z realizowanych strategii inwestycyjnych oraz skali budżetów. Tabela 16 prezentuje, jak zmieniała się wielkość środków przeznaczonych na budżet obywatelski w miastach wojewódzkich, począwszy od początku funkcjonowania tego instrumentu w Polsce. Informacje oznaczają, że w danym roku środki te były włączone do budżetu miasta, a proces wybierania i głosowania odbywał się w roku poprzedzającym.

Tabela 16. Udział środków przeznaczonych na BO w łącznych wydatkach budżetowych w miastach (w%)

Miasto	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Białystok		0,67	0,85	1,31	0,49	0,42	0,43	0,50
Bydgoszcz	0,34	0,32	0,31	0,29	0,28	0,42	0,64	0,60
Gdańsk		0,34	0,43	0,41	0,44	0,42	0,53	0,43
Gorzów Wlkp.	0,22	0,42	0,41	0,33	0,61	0,7	0,72	**0,69**
Katowice			0,62	1,24	1,01	0,85	1,24	0,76
Kielce		0,45	0,46	0,43	0,38	0,36	0,46	0,51
Kraków			0,11	0,30	0,22	0,22	0,49	0,47
Lublin			0,55	0,81	0,72	0,64	0,50	0,55
Łódź		1,04	1,00	1,04	1,02	0,74	0,85	0,95
Olsztyn		0,23	0,25	0,38	0,31	0,27	0,28	0,48
Opole			0,31	0,34	0,29	0,23	0,31	0,34
Poznań	0,37	0,39	0,32	0,47	0,51	0,46	0,45	**0,44**
Rzeszów		0,48	0,56	0,75	0,58	0,51	0,44	0,75
Szczecin		0,26	0,22	0,3	0,28	0,28	0,29	0,34
Toruń		0,57	0,62	0,66	0,59	0,56	0,52	0,49
Warszawa			0,2	0,31	0,35	0,35	0,32	0,39
Wrocław	0,12	0,08	0,51	0,51	0,59	0,55	0,52	**0,44**
Zielona Góra	0,58	1,08	0,96	0,87	0,7	0,55	0,6	0,6

Źródło: opracowanie na podstawie danych http://bdl.stat.gov.pl i stron internetowych budżetów obywatelskich i biuletynu informacji publicznej poszczególnych miast.

W latach 2013-2020 widoczne były dwa etapy rozwoju budżetu obywatelskiego w stolicach województw. Przed 2016 r. obserwować można wzrost jego udziału w łącznych wydatkach dużej części miast (10 z 18), ale po 2016 r. można zauważyć jego spadek. Nie dotyczy to wszystkich miast w równym wymiarze, w niektórych w 2016 r. odnotowano

wzrost, ale generalna tendencja raczej jest spadkowa. Ciekawym też jest fakt, czy w części z nich nie nastąpił z tego tytułu znaczny spadek.

Niestety, ze względu na brak szczegółowych danych w poszczególnych miastach, nie można ocenić przyczyn tej sytuacji. **Brak spójnego systemu raportowania w zakresie budżetów partycypacyjnych jest jednym z głównych problemów przy analizie tego typu aktywności wydatków samorządów w Polsce.**

Ze wskazanych w tabeli 16 danych wynika, iż miastem najbardziej świadomym w zakresie wykorzystywania budżetu obywatelskiego jest Łódź, która przez wszystkie lata realizuje go na poziomie ok. 1%. W innych miastach regularnie wskaźnik ten jest poniżej 1%. Dość atrakcyjnie wygląda również wysokość puli do wykorzystania przez mieszkańców w Katowicach. Najniższe procentowo sumy odnotowane zostały w Krakowie, Olsztynie, Opolu, Szczecnie i Warszawie. W tych miastach poziom procentowy nie przekroczył 0,4 % całości budżetu miasta.

Warszawa ma tak duży całościowo budżet, że i tak, ten znikomy udział oscyluje wokół dużych kwot łącznie ok. 25 mln zł. W Warszawie budżet partycypacyjny realizowany jest dzielnicowo, podane kwoty dotyczą całości budżetu miasta.

Specyficznym miastem jest Białystok, w którym w 2016 r. odnotowano najwyższy próg na poziomie 1,31 % budżetu, po czym w kolejnych latach on mocno spadał, a w 2018 r. liczył niespełna 0,5%. Jak widać rozrzut i intensywność działań w tym zakresie są znaczne.

Analiza wydatków w ramach budżetu obywatelskiego per capita powoduje interesujące wnioski. Jak można zauważyć, większość gmin dąży do utrzymania stabilnego lub nieznacznie rosnącego poziomu wydatków w ramach tego instrumentu na mieszkańca. Może to wskazywać na konsolidację przyjętych rozwiązań w ramach budżetu partycypacyjnego w miastach wojewódzkich, a także osiągnięcie satysfakcjonującego poziomu finansowania zarówno dla władz, jak i mieszkańców. Są wśród nich miasta wiodące prym jak Zielona Góra, Łódź, Lublin, Gorzów Wlkp. czy Katowice, które w ostatnich latach stabilnie przeznaczały najwyższe kwoty w przeliczeniu na mieszkańca – 16 Euro, a w 2019 osiągnęło rekordowy wynik 23 Euro. Najbardziej zrównoważone w tym zakresie są Kielce i Toruń, mimo, że wysokość wydatków na mieszkańca nie jest zbyt wysoka, ich poziom utrzymuje się w zasadzie podobnie przez wszystkie lata – 6-8 Euro, choć w ostatnich trzech latach we Wrocławiu utrzymuje się również stabilny poziom – 9 Euro.

Tabela 17. Szacunkowa wartość środków przeznaczonych na BO na 1 mieszkańca w miastach (w Euro)

Miasto	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Białystok		8	9	16	8	8	8	9
Bydgoszcz	3	3	3	3	4	7	10	11
Gdańsk		5	6	6	6	7	9	9
Gorzów Wlkp.	2	4	4	4	8	11	11	12
Katowice			8	16	16	16	23	17
Kielce		6	6	6	6	6	8	9
Kraków			1	4	3	4	9	9
Lublin			7	10	10	10	8	10
Łódź		13	13	13	13	10	14	17
Olsztyn		3	4	5	5	5	5	8
Opole			4	5	5	5	7	9
Poznań	4	4	4	6	8	8	8	9
Rzeszów		6	8	9	9	9	9	11
Szczecin		3	3	3	4	5	5	7
Toruń		7	8	8	8	8	8	9
Warszawa			3	7	8	8	8	10
Wrocław		1	7	7	9	9	9	9
Zielona Góra	6	12	10	10	10	10	9	10

Źródło: opracowanie na podstawie danych http://bdl.stat.gov.pl i stron internetowych budżetów obywatelskich i biuletynu informacji publicznej poszczególnych miast.

Analizując wydatki na 1 mieszkańca i konfrontując to z wcześniej zaprezentowanymi danymi, można zauważyć, że wielkość środków przeznaczona na budżet partycypacyjny nie wpływa na wysokość wszystkich ponoszonych wydatków w przeliczeniu na mieszkańca.

Najwyższe wydatki w minionych latach ponosiła Warszawa, w której infrastrukturę zainwestowano potężne środki pieniężne. W 2018 r. poziom tych wydatków przekroczył próg 4000 Euro. Z uwagi na skalę miasta stołecznego i pozyskane środki na inwestycje (w tym środki unijne) nie jest to zaskakujące. Odpowiednio w ramach budżetu obywatelskiego na mieszkańca przeznaczono ok. 6-8 Euro. To największa dysproporcja między tym, jakim budżetem dysponuje miasto, a ile jest dzielone przy współudziale mieszkańców. Drugim biegunem są Katowice, które w ostatnich 3 latach przekazały na ręce mieszkańców kwoty nawet 23 Euro na osobę do zagospodarowania w ramach budżetu obywatelskiego, a łączne wydatki z budżetu miasta przekroczyły w ostatnim roku ledwo 500 Euro. **Nie można więc**

wskazać jednoznacznej zależności między poziomem wydatków z budżetu miasta a budżetem obywatelskim.

Niestety, jeśli chodzi o udział obywateli w tworzeniu map wydatków publicznych, po kilku pierwszych latach rosnącego zainteresowania obywateli tą kwestią, sytuacja się pogarsza.

Pierwsze lata funkcjonowania BO w Polsce przyniosły wzrost aktywności mieszkańców w zakresie współtworzenia przestrzeni lokalnej. Dane o uczestnictwie w kolejnych edycjach BO w poszczególnych miastach wskazywały na stopniowy wzrost liczby wyborców. W stosunku do liczby dorosłych mieszkańców poszczególnych miast można wskazać, że w konsultacjach głosowało maksymalnie około 35% mieszkańców. Należy podkreślić, że w niektórych miastach młodsi mieszkańcy mogą głosować, pod warunkiem, że posiadają zgodę swojego opiekuna prawnego i że występuje pewna niespójność danych, co wynika z publikacji liczby głosów, a nie liczba unikalnych mieszkańców głosujących. W tym przypadku dane oszacowano na podstawie liczby głosów dla poszczególnych projektów. Również w odniesieniu do poziomu uczestnictwa w BO 2016 rok wydawał się najlepszym rokiem pod względem frekwencji wyborczej. W kolejnych latach w większości miast należy odnotować tendencję spadkową w tym obszarze.

Badania społeczeństwa obywatelskiego potwierdzają słabnące zainteresowanie udziałem Polaków w sprawach publicznych. Wyniki badania „*Poczucie wpływu na sprawy publiczne*" przeprowadzone w Polsce przez CBOS (Centrum Badania Opinii Społecznej) i cytowane przez **D. Bednarską-Olejniczak** wskazują, że istnieje wyraźny związek między gotowością do podejmowania działań społeczno-politycznych (takich jak: udział w wyborach, konsultacje społeczne, działanie w organizacjach i inicjatywy oddolne) oraz poczuciem wpływu na sprawy publiczne. Aby obywatele chcieli angażować się w jakąkolwiek formę działalności, muszą czuć, że ich działania mają realny wpływ na rzeczywistość społeczną[309].

Według danych CBOS[310] w Polsce na początku lat dziewięćdziesiątych ludzie byli przekonani, że mogą wpływać na sferę publiczną, zarówno na poziomie krajowym, jak i lokalnym. W ciągu następnych piętnastu lat przekonanie to wzrosło, zwłaszcza na poziomie lokalnym, jednak w ostatnich latach tendencja ta uległa spowolnieniu. Obecnie, w porównaniu z danymi z 2016 r., poczucie wpływu obywateli na sprawy państwa zmniejszyło się o 7 punktów procentowych do poziomu 34%. Oznacza to, że prawie dwie

---

[309] D. Bednarska-Olejniczak , J. Olejniczak., *Participatory Budget in Poland in 2013-2018 – Six Years of Experiences and Directions of Changes*, [w:] Dias N., *Hope for democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, Epopeia Records Oficina, 2018, s. 337-357.
[310] CBOS, *Poczucie wpływu na sprawy publiczne*, Centrum Badania Opinii Publicznej, Warszawa 2017, s. 11.

trzecie respondentów uważa, że nie mają wpływu na sprawy kraju, co wskazuje na wysoki poziom alienacji obywateli w sferze publicznej. Poczucie wpływu na sprawy społeczności lokalnej jest bardziej optymistyczne – ponad połowa Polaków (55%) uważa, że ich działania wpływają na sprawy miasta lub gminy[311].

Analiza danych dotyczących budowy budżetu obywatelskiego w poszczególnych miastach wskazuje na dążenie wszystkich samorządów lokalnych do oddzielenia części wspólnej dla całego miasta i prowadzenia projektów dla poszczególnych okręgów czy osiedli. Jest to zmiana w porównaniu z oryginalnymi rozwiązaniami z Porto Alegre, w których w miastach dominowały ogólne projekty miejskie.

Przykładem może być tu doświadczenie Wrocławia, gdzie proces ewaluacji budżetu obywatelskiego wskazywał na potrzebę alokacji środków dla poszczególnych społeczności lokalnych ze względu na różną liczbę mieszkańców poszczególnych osiedli[312]. Proporcje między różnymi pulami funduszy są zróżnicowane. W niektórych miastach dominują środki na ogólne projekty miejskie (Kielce, Kraków, Opole, Rzeszów), podczas gdy w innych fundusze przeznaczane są głównie na działania lokalne. Może to spowodować zwiększenie liczby projektów, które można wdrożyć w ramach budżetu partycypacyjnego i obniżyć wydatki na jeden projekt. W rozdziale 5. analizie zostanie poddany udział projektów ogólno-miejskich i projektów rejonowych w trzech badanych miastach.

Jednocześnie wskazać można, że w niektórych miastach, poza rozróżnieniem poziomów alokacji środków, rozdzielenie zadań mikro, edukacyjnych lub prospołecznych. Świadczy to o zróżnicowanym postrzeganiu możliwości korzystania z budżetu obywatelskiego, a także zróżnicowanych potrzeb poszczególnych społeczności samorządowych. Grupy liderów projektów, które są określone przez poszczególne samorządy i upoważnione do składania wniosków też różnią się między sobą. Pomimo faktu, że w większości miast są to mieszkańcy, w Olsztynie i Zielonej Górze utrzymano możliwość inicjowania działań przez organizacje non-profit (możliwość ta była również obecna wcześniej w kilku innych miastach).

W poszczególnych miastach różni się również wiek osób, które mogą oddawać głosy na projekty budżetów partycypacyjnych. W znacznej większości wyborcy powinni mieć skończone 16 lat, pełnoletność wymagana jest od wyborców jedynie w Szczecinie. Są też miasta, w których trzynastolatkowie mogą głosować, np. w Gorzowie Wlkp. Są też miasta,

---

[311] Ibidem.
[312] D. Bednarska-Olejniczak, *Participatory budget* .., op. cit., 2016, s. 347.

w których ograniczeń nie ma żadnych, co oznacza, że nawet małe dzieci mogą oddawać głos i wpływać na wyniki wyborów. Takie prawa przyznano dzieciom w Białymstoku, Lublinie i Poznaniu.

Tabela 18. Wybrane informacje dotyczące realizacji projektów budżetów obywatelskich

Miasto	Wiek wyborców	Kto może zgłaszać projekt
Białystok	0	Mieszkańcy
Bydgoszcz	16	Mieszkańcy
Gdańsk	16	Mieszkańcy
Gorzów Wlkp.	13	Mieszkańcy
Katowice	16	Mieszkańcy
Kielce	16	Mieszkańcy
Kraków	16	Mieszkańcy
Lublin	0	Mieszkańcy
Łódź	16	Mieszkańcy
Olsztyn	15	Mieszkańcy i organizacje non-profit
Opole	16	Mieszkańcy
Poznań	0	Mieszkańcy
Rzeszów	16	Mieszkańcy
Szczecin	18	Mieszkańcy
Toruń	16	Mieszkańcy
Warszawa		Mieszkańcy
Wrocław	16	Mieszkańcy
Zielona Góra	13	Mieszkańcy i organizacje non-profit

Źródło: opracowanie na podstawie danych http://bdl.stat.gov.pl i stron internetowych budżetów obywatelskich i biuletynu informacji publicznej poszczególnych miast.

Należy zauważyć, że nie kwestia wysokości puli środków przeznaczanych na budżet partycypacyjny była na początku najważniejsza, a „włączenie w procesy zarządzania miastem, gminą czy regionem jego mieszkańców oraz uwzględnienie w nich elementu deliberacji – czyli dyskusji w szerokim gronie członków wspólnoty, którzy funkcjonują jako eksperci we własnej sprawie, artykułują swoje potrzeby i podejmują rozmowę na temat priorytetów społeczności z perspektywy jej wspólnego dobra”[313].

[313] E. Serzysko, *Standardy procesów budżetu partycypacyjnego w Polsce*, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia, Warszawa 2014, s. 8.

Jak można wywnioskować z przytoczonych danych, budżet obywatelski w Polsce i na świecie przybiera różne formy i nie ma jednolitej ani struktury, ani zasad głosowania na niego. W wielu miastach na świecie cele budżetów obywatelskich, jakie władze miasta chcą przy okazji realizować, są również odmienne. To zależy od wielu czynników, najprawdopodobniej poziomu infrastruktury miejskiej, potrzeb zgłaszanych przez mieszkańców i ich zaangażowania. Te kwestie poddane zostaną badaniu w części empirycznej pracy w rozdziale piątym i szóstym. W rozdziale następnym (4) zaprezentowane będą podstawy metodyczne zaplanowanych badań mieszanych (ilościowych i jakościowych).

Rozdział 4.

Podstawy metodyczne badań nad budżetem obywatelskim

W rozdziale zaprezentowane będą kwestie metodyczne związane z podjętymi badaniami. W pierwszej części rozdziału przedstawiona zostanie struktura badań przyjętą w procedurze. W dalszej części rozdziału scharakteryzowane zostaną metody, techniki i narzędzia badawcze wykorzystane podczas prac empirycznych. Podczas prezentacji etapu badań właściwych przedstawiona będzie także charakterystyka dwóch grup respondentów i ich dobór do próby badawczej.

W metodologii badań wyróżnia się dwa podstawowe rodzaje podejść do metod stosowanych w jednym procesie badawczym: pojedyncze (*ang. single method*) oraz mnogie (*ang. multi-methods*). Podejście pojedyncze występuje wtedy, gdy całe badanie przeprowadzone jest określoną metodą jakościową bądź ilościową. Natomiast podejście mnogie występuje wtedy, gdy różne etapy procesu badawczego przeprowadza się za pomocą odmiennych metod. Podejście mnogie może w tym sensie więc być uznane za jednorodne (wszystkie stosowane metody są bądź ilościowe, bądź jakościowe) albo za niejednorodne[314].

Bieżąca dyskusja w metodologii nauk społecznych koncentruje się na tym ostatnim przypadku. Wyróżnić można tu dwie sytuacje. Po pierwsze, poszczególne metody są stosowane rozdzielnie, a więc wynik stosowania danej metody na określonym etapie nie wpływa na wynik uzyskany inną metodą na innym etapie procesu badawczego. Druga sytuacja, określana jako „metody mieszane", czyli „połączone użycie metodologii ilościowych i jakościowych w jednym studium w celu uzyskania odpowiedzi na jedno bądź kilka pytań badawczych"[315].

„Metodologia mieszana" nazywana jest we współczesnym piśmiennictwie trzecim podstawowym podejściem albo paradygmatem badawczym, obok ilościowego i jakościowego[316]. Powstała między innymi w reakcji na zbyt daleko posuniętą polaryzację strategii ilościowej i jakościowej, która przerodziła się w tzw. „wojny paradygmatyczne"

---

[314]P. Kawalec, *Metody mieszane w kontekście procesu badawczego w naukoznawstwie*, „Zagadnienia naukoznawstwa", nr 1(199) 2014, s. 3-22.
[315]C. Hewson, *Mixed Methods Research*, [w:] V. Jupp (red.), The SAGE Dictionary of Social Research Methods, London: SAGE Publications, 2006, s. 180-182.
[316]R.B. Johnson, A.J. Onwuegbuzie, L. A. Turner, *Toward a Definition of Mixed Methods Research*, "Journal of Mixed Methods Research", Vol. 1 No. 2, 2007, s. 123-124.

toczone od lat 70. do 90. XX wieku, jako propozycja oferująca ich integrację i podkreślająca zalety jednoczesnego wykorzystywania różnych perspektyw poznawczych[317]. Obecnie „badania mieszane" prowadzone są w naukach społecznych, medycznych, technicznych i innych. Ich wybrane elementy występowały w dociekaniach różnych dyscyplin już od początku XX stulecia, natomiast szerszą akceptację, a przede wszystkim systematyczne zastosowanie oraz obecną dojrzałą postać „metodologia mieszana" uzyskała w ciągu ostatnich trzydziestu lat.

Analizując zaplanowane cele, postawione w dysertacji, autorka musiała podjąć decyzję w zakresie sugerowanych przez **J. W. Creswella** czterech aspektów badania, a więc rozplanowania w czasie, hierarchii ważności, sposobu mieszania danych oraz teoretycznej podstawy badania[318].

Tabela 19. Aspekty do rozważenia w planie badań mieszanych

Rozplanowanie w czasie	Hierarchia ważności	Mieszanie danych	Podstawy teoretyczne
Bez następstwa – równoległe	Równoważne	Integracja	Bezpośrednie
Sekwencyjne – najpierw jakościowe	Jakościowe	Łączenie	
Sekwencyjne – najpierw ilościowe	Ilościowe	Zanurzanie	Pośrednie

Źródło: J.W. Creswell, *Projektowanie badań naukowych. Metody ilościowe, jakościowe i mieszane*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2013, s. 222.

Złożona problematyka pracy wymaga zastosowania kilku technik i narzędzi badawczych. Zgodnie z opisaną metodologią badań społecznych, autorka przyjmuje w swojej pracy model sekwencyjnych badań mieszanych. Analiza przyjmie następujący kształt badania:

- sekwencyjnego zaczynającego się od badań ilościowych, a więc składającego się z 2 faz zbierania danych, po pierwsze bazującego na ocenie punktowej eksperckiej projektów budżetów obywatelskich, a następnie pogłębianiu wyników o metody jakościowe – analizy dokumentów wtórych i przeprowadzonych wywiadach pogłębionych;

[317] J.W. Creswell, *Mixed Methods Research*, [w:] The Sage Encyclopedia of Qualitative Research Methods, Sage Publications, 2008, http://sage-ereference.com/research/Article_n269.html.
[318] J.W. Creswell, *Projektowanie*…,op. cit., s. 222.

- równoważnego, w którym zarówno wyniki badania ilościowego, jak i jakościowego są równie istotne dla wyciąganych wniosków
- łączącego, a więc mieszającego dane ilościowe i jakościowe pomiędzy analizą danych z pierwszej fazy a zbiorem danych z drugiej fazy. Mieszanie zakłada bowiem wykorzystanie analizy danych z części ilościowej do wytypowania osób, od których będą zbierane dane jakościowe w fazie drugiej uzupełniającej;
- zakładającego bezpośredni podłoże teoretyczne wynikające z założeń ekonomii instytucjonalnej.

Przyjęta struktura badań mieszanych zakłada triangulację źródeł danych, polegającą na porównywaniu informacji z różnych źródeł, aby stworzyć podstawy spójnego uzasadnienia przekazywanych treści. Zbieżność różnych źródeł danych i punktów widzenia uczestników świadczy o tym, że triangulacja danych przyczyni się do zwiększenia wiarygodności i trafności badania.

Badania zrealizowane w ramach dysertacji doktorskiej będą przeprowadzone w oparciu o metodę indukcji, określaną się jako pewne typowe i powtarzalne sposoby zbierania, analizy i interpretacji danych empirycznych, służące do uzyskania maksymalnie zasadnych odpowiedzi na pytania problematyki badawczej[319]. Przyjęty przez autorkę tok rozumowania zakładać będzie analizę literatury przedmiotu, analizę porównawczą wyników badań krajowych i zagranicznych, analizę danych wtórnych oraz analizę i interpretację wyników badań własnych. Do sporządzenia kompleksowej charakterystyki znaczenia zaplanowanych działań samorządów i budżetów obywatelskich w procesie rozwoju zrównoważonego, oceny aktywności mieszkańców i determinant tej partycypacji, a także określenia kierunku w trendach realizowanych celów zrównoważonego rozwoju, wykorzystane będą komplementarne względem siebie, następujące metody badawcze: analiza dokumentów i danych wtórnych, wywiady pogłębione – metodą IDI, metoda punktowa ekspercka oraz analizy struktury, dynamiki i zmienności zjawisk.

W analizie decyzji i wyborów społeczności lokalnej badanych miast pomocne będą metody stosowane w badaniach przez **M. Kalisiak-Mędelską**[320]. Autorka rozprawy przyjmuje, iż partycypacja społeczna jest nie tylko szczególną relacją zachodzącą między wspólnotą lokalną a jej władzami. Zgodnie z badaniami prowadzonymi przez B. Sadowską,

---

[319]S. Nowak, *Metodologia badań społecznych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 46.
[320]M. Kalisiak-Medelska, *Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym jako wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 247.

M. Szaję i J. Włodarek[321] - założyły one, iż **partycypacja jest wyrazem partnerskiej współpracy, opierającej się na szerokim, aktywnym udziale mieszkańców w procesie podejmowania decyzji** zarezerwowanych, jak do niedawna, wyłącznie dla organów administracji samorządowej. Takimi decyzjami jest dysponowanie środkami finansowymi miasta, które w ramach konsultacji społecznych, np. budżetu obywatelskiego, zostały podjęte.

Dla weryfikacji hipotez badawczych konieczne będzie przeanalizowanie dokumentów regulujących realizację budżetów obywatelskich w wybranych trzech miastach. Niezbędne będzie przestudiowanie dokumentów strategicznych i planistycznych krajowych i lokalnych, a więc strategii rozwoju Poznania, Wrocławia i Gorzowa Wlkp. Istotnym źródłem wiedzy będą rozporządzenia, zarządzenia i uchwały Rad wskazanych miast, czy prezydentów tych miast dotyczących organizacji i przeprowadzania konsultacji społecznych, którym jest budżet obywatelski. Do realizacji celów pracy będą konieczne dane statystyczne w wersji papierowej i cyfrowej, publikowane przez Główny Urząd Statystyczny, szczególnie baz Wskaźników Zrównoważonego Rozwoju i Banku Danych Lokalnych. Wykorzystane będą również dane z baz Eurostatu.

Do oceny projektów budżetów obywatelskich niezbędne będzie dysponowanie informacjami z wykazu budżetów obywatelskich. Dane te zaczerpnięte będą z baz elektronicznych i dokumentów w wersji papierowej samorządów. Na podstawie dokumentów samorządowych sporządzona będzie **autorska baza projektów**.

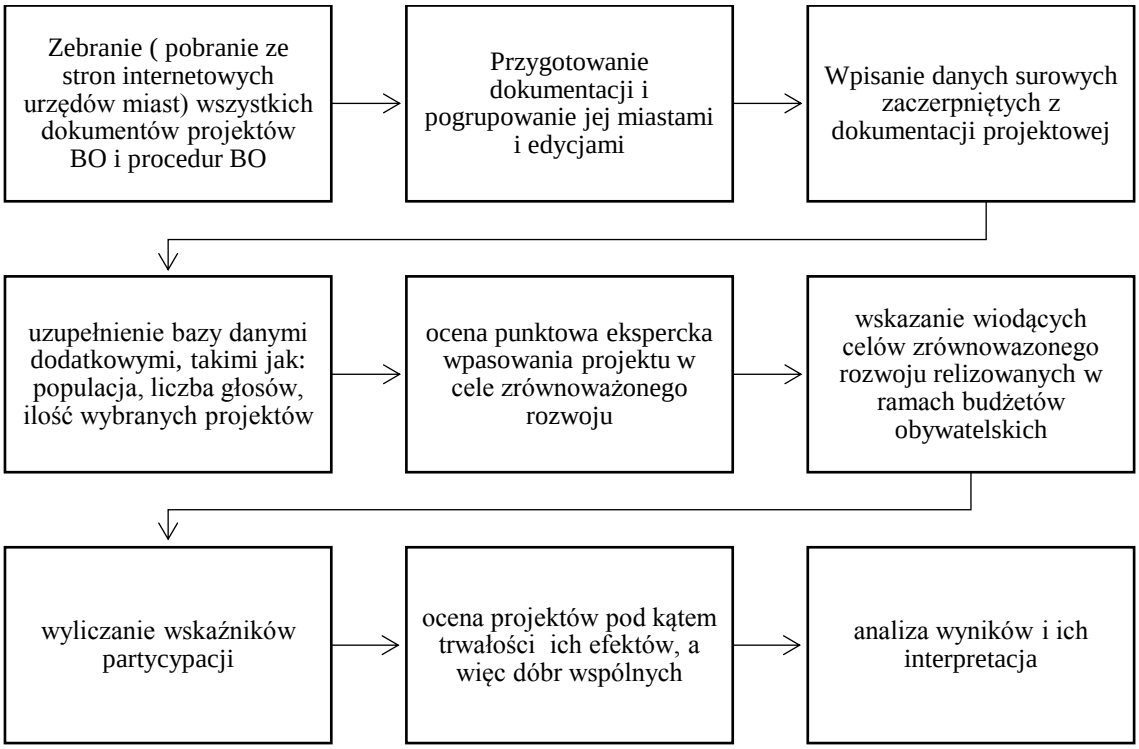
4.1. Charakterystyka metod i narzędzi badawczych

4.1.1.Badania ilościowe

Badania ilościowe zaplanowane w rozprawie koncentrują się na dokonaniu analizy i oceny projektów budżetów obywatelskich metodą punktową ekspercką. Aby tego dokonać, konieczne będzie zbudowanie bazy i ocena wszystkich zrealizowanych projektów budżetów obywatelskich w badanych miastach, a więc w Poznaniu, Wrocławiu i Gorzowie Wlkp. w okresie 2013-2020 r. Na potrzeby tworzenia bazy autorka przyjmuje następujący plan badania ilościowego, zaprezentowany na schemacie 7.

---

[321] B. Sadowska, M. Szaja, J. Włodarek, *Partycypacja społeczna wehikułem rozwoju lokalnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2019, s. 71.



Schemat 7. Plan tworzenia bazy projektów obywatelskich

Źródło: opracowanie własne.

Baza zostanie przygotowana w arkuszu kalkulacyjnym Exel, wpisując w poszczególne kolumny odpowiednie dane. Po pierwsze na podstawie dostępnych dokumentów – sprawozdań, uchwał rad miasta i zestawień elektronicznych, przygotowane zostanie zestawienie wszystkich wybranych w ramach konsultacji społecznych projektów budżetów obywatelskich. Autorka uwzględni w bazie wszystkie projekty, które zostały wybrane przez mieszkańców w drodze otwartego głosowania, tudzież otwartych konsultacji, czyli takie, które przeszły weryfikację i zaproponowane zostały do realizacji. Do bazy wpisane będą następujące informacje o projektach:

- edycja- roku pochodzenia danego projektu,
- miasto (Poznań, Wrocław, Gorzów Wlkp.),
- zasięg projektu (ogólno-miejski czy rejonowy),
- zasięg rejonu według podziału miasta na okręgi – nazwy rejonów,
- nazwa projektu,
- kategoria projektu,
- charakter projektu – jednorazowy, czy kontynuowany, (podzielony na etapy, a w kolejnych latach zgłaszane, wybierane i realizowane były kolejne jego etapy),

- ilość głosów oddanych na projekt,
- wartość projektu według szacunków wstępnych,
- wartość projektu po zakończonej realizacji – czasem występowało zróżnicowanie kwot (kwota pierwotna i końcowa się były odmienne),
- stan realizacji – zakończona, lub w toku.

Jeśli chodzi o kategoryzację projektów, to we Wrocławiu i Gorzowie Wlkp. władze miasta z góry określiły kategorie, do których projekty musiały być wpisane. Zabieg ten w przypadku Wrocławia nie ograniczał za bardzo mieszkańców, gdyż ustalono kategorię *Inne*, więc „niedoprecyzowane" projekty mogły być do tej kategorii przyporządkowywane. Istotne jednak było to, iż wszystkie projekty musiały mieć charakter infrastrukturalny.

Tzw. projekty miękkie nie mogły być w ogóle zgłaszane, gdyż na tego typu działania we Wrocławiu przewidziane są inne instrumenty partycypacji – tzw. minigranty. Natomiast władze Gorzowa Wlkp. wymusiły silne ograniczenia zakresu i typów projektów, tym samym wpływając na słabszą ich różnorodność. W Poznaniu takiej kategoryzacji w ogóle nie było. Z tych względów, na potrzeby badań, autorka wszystkie projekty poznańskie przyporządkowała do kategorii wrocławskich, celem zwiększenia możliwości porównania kierunków realizowanych projektów.

Poza danymi podstawowymi w bazie projektów budżetów obywatelskich uwzględniono kilka dodatkowych elementów, które skonfigurowane w odpowiednich zależnościach pozwolą na ocenę dodatkowych wskaźników. Tymi dodatkowymi danymi dla poszczególnych edycji w badanych miastach będą:

- populacja mieszkańców miasta,
- liczba wszystkich oddanych głosów w danej edycji,
- liczba projektów zgłoszonych,
- liczba projektów poddanych głosowaniu i konsultacjom,
- liczba projektów wybranych do realizacji.

Te dodatkowe dane ilościowe posłużą do określenia kilku wskaźników, aby móc właściwie oceniać poziom partycypacji mieszkańców. Na potrzeby zaobserwowania zmian w poziomie aktywności mieszkańców autorka proponuje syntetyczny **wskaźnik partycypacji brutto,** liczony według następującego wzoru:

$$wskaźnik\ partycypacji\ brutto = \frac{liczba\ wszystkich\ oddanych\ głosów}{populacja\ mieszkańców\ miasta}. \qquad (4.1)$$

Z uwagi na fakt, iż pełna liczba mieszkańców prezentuje poziom partycypacji ogólny, autorka proponuje również drugi syntetyczny wskaźnik partycypacji netto, który tym różni się od wskaźnika brutto, że nie uwzględnia wszystkich mieszkańców, a jedynie tych, którzy zasadami zapisanymi w procedurach, zostali uprawnienie do głosowania. Z racji tego, iż procedury nieco w poszczególnych latach i w badanych miastach się zmieniały, syntetyczny wskaźnik partycypacji netto uwzględniać powinien odpowiednie grupy mieszkańców, w każdym roku w danym mieście zgodnie z obowiązującymi na edycją zasadami (np. w jednym roku osoby pełnoletnie, a w kolejnym osoby powyżej 16 roku życia), czyli wskaźnik partycypacji netto.

$$wskaźnik\ partycypacji\ netto = \frac{liczba\ wszystkich\ oddanych\ głosów}{populacja\ mieszkańców\ uprawnionych}. \qquad (4.2)$$

Poza wskaźnikami partycypacji autorka proponuje dwa dodatkowe wskaźniki nazwany na potrzeby badania **wskaźnikiem poprawności formalnej** i **wskaźnikiem wyboru**. W przypadku pierwszego z nich, autorka chce sprawdzić poziom zgodności zgłaszanych projektów z wytycznymi i wymogami formalnymi narzuconymi w procedurach budżetów obywatelskich. Projekty budżetów obywatelskich zgłaszane przez mieszkańców, nim trafią pod głosowanie, są weryfikowane pod względem formalnym przez pracowników odpowiednich wydziałów urzędu miasta, w których kompetencje dany projekt się wpisuje. Urzędnicy Ci sprawdzają nie tylko względy formalne, zgodność z zasadami, ale również użyteczność projektu. Zatem liczba projektów zgłoszonych zawsze jest większa niż zakwalifikowanych do głosowania. Poziom trafności i poprawności formalnej, a co za tym idzie również przygotowania i dokładności ze strony zgłaszających projekty, jest różna. Intencją autorki jest więc przeanalizowanie czy przygotowanie i poprawność zgłaszanych projektów, a tym samym dojrzałość liderów projektów, rośnie czy nie:

$$wskaźnik\ poprawności\ formalnej = \frac{liczba\ projketów\ zakwalifikowanych}{liczba\ zgłoszonych\ projektów}. \qquad (4.3)$$

Autorka proponuje również drugi wskaźnik, koncentrujący się na analizie liczby projektów wybranych przez mieszkańców do projektów zakwalifikowanych do głosowania. Wskaźnik ten na potrzeby badania został nazwany **wskaźnikiem wyboru**.

$$wskaźnik\ wyboru = \frac{liczba\ projektów\ wybranych}{liczba\ zakwalifikowanych\ do\ głosowania\ projektów}. \quad (4.4)$$

Wskaźnik ten w ocenie autorki nie jest jednoznaczny, z uwagi na zmieniające się zasady dokonywania wyborów i ograniczenia wynikające z procedur. W każdym z badanych miast procedury wyboru projektów ulegały zmianie. Zmiany te były wynikiem podejmowanych ewaluacji instrumentu prowadzonej przez władze miast. Zatem czasem odgórnie liczba projektów wybieranych ulegała zmianom i była na sztywno wpisana w procedurę.

W kolejnym kroku tworzenia bazy projektów budżetów obywatelskich oceniono wybrane projekty budżetów obywatelskich pod kątem tego, w jakim stopniu te projekty realizują cele zrównoważonego rozwoju. W tym celu autorka wykorzysta ekspercką metodę punktową. Badanie to składać się będzie z dwóch części i skoncentruje się na:

- ocenie metodą punktową, czy projekt w ogóle można uznać za zrównoważony?
- przyporządkowaniu każdego z wybranych projektów budżetu obywatelskiego do celów zrównoważonego rozwoju.

W pierwszej części badania autorka odwoła się do koncepcji **M. Słodowej-Hełpy**, która została scharakteryzowana w rozdz.1., iż w praktyce rozwój zrównoważony określany jest przez trzy cechy: zrównoważenie, trwałość i samopotrzymywanie.

W ramach prowadzonych analiz autorka dokona oceny, czy generowane w wyniku realizacji projektów efekty są zrównoważone. Efekty te ocenione zostaną pod kątem wymienionych trzech aspektów zrównoważonego rozwoju. Aspekty te zostaną potraktowane jako poszczególne kryteria oceny punktowej, zgodnie z którymi każdy projekt będzie oceniony.

Druga część badania koncentrująca się przyporządkowaniu projektów do realizacji celów zrównoważonego rozwoju pozwoli wyłonić cele szczególnie istotne z perspektywy mieszkańców oraz ważne z punktu widzenia ich otoczenia. Autorka w pierwszej kolejności oceni obszar zrównoważonego rozwoju, w który wpisane były w założeniach projekty, a więc czy gospodarczy (G), społeczny (S), czy ekologiczny (E).

W niektórych projektach nie można jednoznacznie wskazać jednego obszaru, w który one się wpisywały, dlatego autorka przyporządkuje je do obszaru społeczno-ekologicznego (S/E). W dalszym etapie autorka określi już konkretne cele zrównoważonego rozwoju dla każdego z wybranych projektów budżetów obywatelskich. Na podstawie założeń projektów i analizie zakładanych efektów projektów, które we wnioskach projektowych były ujmowane, autorka

wskaże, który cel zrównoważonego rozwoju według Agendy 2030 (*SDG - Sustainable Development Goals*) uznać można za pierwszoplanowy, a następnie wskaże na tej samej podstawie drugi w kolejności, który został założony. Do tego wykorzystane będą cele zrównoważonego rozwoju *SDG* (zaprezentowane w rozdz.1. w tabeli 3). W przygotowanej przez autorkę bazie wskazano zatem (zgodnie ze złożonymi wnioskami projektów budżetów obywatelskich) cel priorytetowy, ujęty jako cel typu A – określając numerycznie 1 - 17 i cel drugiego rzędu, jako typu B, numerując go w ten sam sposób. Celem tego badania będzie wykazanie, jakie obszary zrównoważonego rozwoju w poszczególnych miastach są priorytetowe i jak projekty budżetów obywatelskich wpisują się w strategię ONZ. Na tej podstawie stworzona zostanie lista celów zrównoważonego rozwoju realizowanych w projektach budżetów obywatelskich**.** Wskazane będą bowiem cele najczęściej przypisywane do efektów wybieranych projektów budżetów obywatelskich.

Poza tym metodą punktową – dwustopniową (tak/nie) oceniono wybrane projekty budżetów obywatelskich pod kątem osiąganych efektów, a tym samym generowania dóbr publicznych. Autorka założyła, iż zgodnie z koncepcją *commons* zaprezentowaną przez **C. M. Rose,** dobrem publicznym jest dobro, które raz wyprodukowane daje konsumentom ten sam poziom satysfakcji, niezależnie od liczby korzystających. Według C. M. Rose duża liczba użytkowników *commons* powoduje zwiększenie ich ilości i dostępności, a tym samym – paradoksalnie – zwiększenie użyteczności wynikającej ze wspólnego użytkowania. Dobra publiczne generowane w ramach realizacji projektów budżetów obywatelskich mogą być tak rozumianymi *commons.* Zatem badanie metodą punktową projektów budżetów obywatelskich polegać będzie na tym, aby wybrane przez mieszkańców projekty ocenić pod kątem warunków niezbędnych określonych przez C.M. Rose. Tymi warunkami będą[322]:

- modularność zasobów,
- przejrzystość zasad użytkowania dobra,
- radość ze współtworzenia i rozwijania dobra,
- przywództwo a więc obecność lidera projektu,
- otwartość na udział innych osób.

Jeśli planowane efekty projektów budżetów obywatelskich ocenione będą pozytywnie (spełniały wszystkie te kryteria), uznane zostaną przez autorkę jako tzw. *commons.* Jeśli choć jeden z kryteriów nie był spełniony, nie będzie zakwalifikowany jako dobro wspólne.

---

[322] C.M. Rose, *Surprising Commons*," Brigham Young University Law Review", t. 2014, nr 6, s. 1257-1282.

Analizę dynamiki liczby projektów w latach 2013-2020 opisano za pomocą średniego tempa zmian uwzględniając wszystkie wyrazy szeregu czasowego za pomocą metody $\hat{r}$ przez mnożenie wyrazów szeregu czasowego[323].

4.1.2. Badania jakościowe

W ramach badań jakościowych, autorka postanowiła wykorzystać dwie techniki: analizę dokumentów i danych wtórnych, a także przeprowadzić wywiady strukturalizowane indywidulane pogłębione (IDI). Pierwszą techniką, która odegra ważną rolę na etapie przygotowań do badań będzie **analiza dokumentów i danych wtórnych**. Posłuży ona do gromadzenia wstępnych danych opisowych, a także ilościowych o badanych instytucjach. Analizowane będą dokumenty pisane i cyfrowe urzędów gminnych takie, jak: dokumenty międzynarodowe, dokumenty strategiczne UE, w tym – strategie rozwoju zrównoważonego UE i powiązanych z nią innych strategii i zaleceń, dokumenty rządowe Polski – Strategia na Rzecz Zrównoważonego rozwoju, strategie miast, roczne sprawozdania budżetowe miast, plany budżetowe.

Szczególna uwaga poświęcona będzie statutom i regulaminom urzędów miejskich, uchwałom rad miasta, rozporządzeniom, zarządzeniom miast w zakresie budżetów obywatelskich. Ponadto, szczegółowym badaniom zostaną poddane, dokumenty potwierdzające realizowane projekty w ramach budżetów obywatelskich.

Z kolei technika analizy danych wtórnych opierać się będzie na pozyskanych danych statystycznych w wersji pisanej i cyfrowej, które autorka pozyska z Banku Danych Regionalnych, Banku Danych Lokalnych, Głównego Urzędu Statystycznego, Wojewódzkich Urzędów Statystycznych. Na podstawie analizy dokumentów, tzw. *desk Research*, przeprowadzone zostanie badanie procedur związanych z realizacją budżetów obywatelskich.

Celem tego etapu będzie prześledzenie uwarunkowań tworzenia i realizacji budżetów obywatelskich w poszczególnych miastach. Na etapie zbierania i analizy dokumentów instytucji publicznych niezwykle pomocnym narzędziem będzie Biuletyn Informacji Publicznej (BIP) oraz oprogramowanie Lex. Krytyczna analiza dokumentów i piśmiennictwa pozwoli na określenie dotychczasowego stanu badanych zjawisk i zachodzących procesów.

---

[323] I. Timofiejuk, *Metoda $\bar{r}$. Teoria i tablice*, Wyd. Fundacja Naukowa Taylora, Warszawa 1993.

Drugą techniką badawczą wykorzystaną podczas badań jakościowych terenowych będą **wywiady strukturalizowane indywidualne.** Technika wywiadu strukturalizowanego pełni rolę podstawową w pracach empirycznych i jej zadaniem będzie zgromadzenie danych pierwotnych. Wywiady **wzbogacone będą o elementy metody IDI**, a więc wywiad ekspercki, indywidulany pogłębiony. Ten rodzaj wywiadów (*IDI – Individual In-depth Interview*), w odróżnieniu od wywiadów fokusowych (*FGI – Focus Group Interview*), sprowadzają się do bezpośredniej rozmowy badacza (moderatora) z pojedynczym respondentem – w wywiadzie takim nie biorą zatem udziału osoby trzecie. Pogłębiony wywiad indywidulany ma na celu rozwiązanie problemów o charakterze jakościowym, a więc takich, których zadaniem jest poszukiwanie odpowiedzi na pytanie „dlaczego”[324]. Wywiady fokusowe dają możliwość obserwacji procesów grupowych, w tym efektu synergii i kreatywnej stymulacji uczestników, czego wywiady pogłębione indywidulane nie dostarczają.

Autorka zdecydowała się na uzupełnienie wywiadu standaryzowanego metodą IDI, głównie z uwagi na brak możliwości umówienia się z kilkoma ekspertami w jednym miejscu o tej samej godzinie. Dodatkowo, co wynika z prowadzonych obserwacji, eksperci chętniej dzielą się swoją wiedzą bez udziału osób trzecich, szczególnie innych ekspertów (np. innych pracowników tego samego urzędu). Zdecydowaną zaletą metody IDI jest brak problemów wynikających z zakłócenia autentyczności i obiektywności wypowiedzi, uczestnicy bowiem chętniej prezentują swoje autentyczne motywy, wiedzę i opinie, nie obawiając się krytyki.

Wywiady pogłębione indywidualne opierają się na celowym doborze osób biorących udział w badaniu. Każdy respondent zostanie dobrany świadomie, osoba ta ma być ekspertem w swojej dziedzinie. Wywiady będą przeprowadzone w sposób bezpośredni. Z uwagi na zaistniałą sytuację epidemiologiczną w kraju, wywiady będą przesunięte w czasie, ale ostatecznie wszystkie zostaną przeprowadzone w trybie stacjonarnych bez konieczności wykorzystywania narzędzi teleinformatycznych. Wywiady podzielone zostaną na dwa segmenty respondentów[325], z uwagi na wiedzę ekspercką prezentowaną przez poszczególne badane osoby. Pierwszą grupę stanowić będą przedstawiciele samorządów, drugą przedstawiciele liderów projektów budżetów obywatelskich.

---

[324]M. Kaczmarek, I. Olejnik, A. Springer, *Badania jakościowe- metody i zastosowania*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2013, s. 114.
[325] Ibidem.

Ekspertami z pierwszego segmentu stanowić będą przedstawiciele urzędów miast. W ramach tej grupy badań sondażowych konieczne będzie przeprowadzenie wywiadów z przedstawicielami wydziałów, które w procesie realizowania budżetów obywatelskich miały funkcję opiniotwórczą lub wdrażającą (ich nazwy w zależności od miasta delikatnie się różnią, ale są spójne ze względu na merytoryczny zakres zadań danej komórki organizacyjnej). W poszczególnych miastach funkcjonują jednostki o unikatowym charakterze, wpasowującym się merytorycznie w zakres prowadzonych badań, stąd zostały one wytypowane również do wywiadów, celem wzbogacenia i holistycznego spojrzenia z perspektywy samorządu. W urzędach trzech badanych miast do wywiadów standaryzowanych z elementami wywiadu pogłębionego zaproszeni będą przedstawiciele wydziałów i jednostek, które w największym zakresie uczestniczą w procesie opiniowania i realizowania projektów budżetów obywatelskich.

W Poznaniu przeprowadzone będzie 9 wywiadów, we Wrocławiu 10, a w Gorzowie Wlkp. 9, dając łącznie liczbę 28. Warto zauważyć, iż we wszystkich badanych miastach wydziały mają co prawda różne nazwy, ale merytorycznie odpowiadają za obszar: rozwoju, sportu, infrastruktury, edukacji, kultury, transportu i środowiska i wszystkie te wydziały są podmiotami opiniującymi projekty BO. Część z nich, których zakres obowiązków dotyczy kwestii infrastrukturalnych, a więc: infrastruktury, transportu czy środowiska są również organami wykonującymi i realizującymi wygrane projekty BO. Poza wyżej wymienionymi jednostkami merytorycznymi, w urzędach poszczególnych miast funkcjonują komórki dedykowane międzyresortowym działaniom, w tym odpowiadającym za organizowanie wyborów budżetów obywatelskich i koordynowanie całego procesu. Wykaz wszystkich podstawowych i dodatkowych jednostek UM, z którymi przeprowadzono wywiady prezentuje tabela 20.

Tabela 20. Wykaz podstawowych i dodatkowych jednostek urzędów miast, w których prowadzone były wywiady

Zakres merytoryczny jednostki	POZNAŃ	WROCŁAW	GORZÓW WIELKOPOLSKI
ROZWÓJ MIASTA	Wydział rozwoju i współpracy.	Biuro rozwoju Wrocławia	Wydział zintegrowanych inwestycji terytorialnych i programowania strategicznego
SPORT	Wydział sportu	Biuro sportu i rekreacji	Wydział sportu
INFRASTRUKTURA MIEJSKA, DROGI, CHODNIKI	Wydział dróg miejskich	Wydział inżynierii miejskiej	Wydział dróg
KULTURA	Wydział kultury	Wydział kultury	Wydział kultury
TRANSPORT	Wydział transportu i zieleni	Wydział transportu	Wydział gospodarki komunalnej i transportu
ŚRODOWISKO	Wydział kształtowania i ochrony środowiska	Wydział środowiska i rolnictwa	Wydział ochrony środowiska i rolnictwa
OŚWIATA	Wydział oświaty	Wydział przedszkoli i szkół podstawowych	Wydział edukacji
INNE	Biuro Prezydenta Miasta Poznania	Wydział partycypacji społecznej	Gorzowska rada działalności pożytku publicznego
INNE	Biuro Rewitalizacji miasta	Biuro Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Wrocławskiego Obszaru Funkcjonalnego	Biuro konsultacji społecznych i rewitalizacji
INNE		Departament Zrównoważonego Rozwoju	

Źródło: Opracowanie własne.

Drugą grupę wywiadów przeprowadzono z liderami budżetów obywatelskich, a więc organizacjami, zrzeszeniami czy fundacjami, które w sposób zamierzony zgłaszają kolejne projekty i je realizują, a co za tym idzie mają doświadczenie w tej kwestii. Liderami budżetów obywatelskich są eksperci, czyli osoby, które wielokrotnie zgłaszały różne projekty budżetu obywatelskiego w różnych edycjach, lub zgłaszały projekty mające na celu kontynuację jednego większego projektu realizowanego w ratach przez kilka kolejnych lat.

Badanie to ma na celu, po pierwsze zidentyfikowanie roli samorządu w tworzeniu właściwych warunków dla rozwoju partycypacji obywatelskiej. Drugim, równie istotnym aspektem badanym w ramach tych wywiadów będzie określenie, w jaki sposób władze samorządowe pobudzają udział mieszkańców w kształtowaniu budżetów obywatelskich. Poza tym celem tych wywiadów będzie wykazanie poziomu świadomego dążenia do realizacji celów zrównoważonego rozwoju, jak również kreowania projektów mających na celu budowanie trwałych dóbr publicznych przez liderów BO. Przy okazji zweryfikowane zostaną opinie samorządowców z opinią liderów co do przebiegu i charakteru współpracy z władzami miasta w zakresie realizacji projektów.

Dla każdego z segmentów badania zostanie przygotowany kwestionariusz, ściśle korespondujący z hipotezami badawczymi postawionymi w rozprawie. Z uwagi na to, iż autorka wybrała wariant standaryzowany, w kwestionariuszach zastosowane zostaną pytania półotwarte i otwarte, wymagające wyboru odpowiedzi bądź udzielenia odpowiedzi, w całości sformułowanej przez respondenta. Wykorzystane będą również pytania ze skalą rangową Liekerta.

Plan analizy danych z badań jakościowych może się składać z kilku elementów. Proces analizowania danych polega na nadawaniu sensu danym tekstowym i ikonograficznym. Obejmuje przygotowanie danych do analizy, wykonanie różnych analiz, sięganie do coraz głębszych warstw znaczeniowych, prezentację danych i ich interpretację. Zgodnie z sugerowaną strukturą badania jakościowego, zaproponowanego przez J.W. Creswella[326], autorka przyjmie własny plan badań, uwzględniający następujące etapy analizy zbierania i danych, zaprezentowane na schemacie 8.

[326] J. Creswell, *Projektowanie badań*…, op. cit., s.199-205

Schemat 8. Plan analizy danych w badaniu jakościowym

Źródło: opracowanie własne na podstawie J.W. Creswell, *Projektowanie*…, op. cit., s. 201.

Zgodnie z zaproponowanym przez J.W. Creswella planem badań jakościowych, autorka postanowiła przyjąć podobny plan na potrzeby swoich badań. Etap pierwszy polegać będzie na zebraniu danych surowych. W przypadku metody analizy danych będzie to zebranie wszystkich dokumentów prawnych i strategicznych. Natomiast w przypadku wywiadów będzie to zebranie notatek ze spotkań terenowych. Etap drugi, a więc organizowanie danych, opierać się będzie na porządkowaniu danych, dzieląc je na różne typy w zależności od źródła informacji. Etap przeglądania danych służyć będzie zorientowaniu się w jakości dostępnych danych, a także wiarygodności i użyteczności zebranych informacji. Po zgromadzeniu zbioru danych tekstowych przeprowadzony zostanie podział wypowiedzi na problemy, którym nadane będą nazwy, będące często określeniami pochodzącymi z autentycznych wypowiedzi badanej osoby (tak zwane *in vivo*)[327]. Etap łączenia zakresów tematycznych służyć skompilowaniu wtórnie informacji, aby przygotować dane do interpretacji. Badania jakościowe nie ograniczają się do opisu i zidentyfikowaniu zakresów łącznych, lecz

[327]G. Rossman, S.F. Rallis, *Learning in the field: An introduction to quantitative research*, Thousand Oaks, CA Sage 1998, s. 171.

rozpatrują je w sieci złożonych powiązań. Ostatni etap interpretacji służyć będzie wyjaśnieniu znaczenia zebranych danych i wyciągnięciu wniosków odpowiadających na postawione hipotezy badawcze. Do prezentacji wyników wykorzystano metodę opisową, graficzną oraz metodę zestawień tabelarycznych.

4.2. Dobór próby i wyznaczenie zakresu badań

Dobór wybranych miast do badań jest efektem uwzględnienia kilku czynników. Po pierwsze przy typowaniu miast podlegających badaniu – kierowano się **Rankingiem Polskich Miast Zrównoważonych**, przeprowadzonym przez ARCADIS – globalną firmę consultingową w 2017 roku.

Zestawienie to klasyfikuje 50 miast na prawach powiatu w Polsce pod kątem ich zrównoważonego rozwoju, który oceniany jest w trzech obszarach: społecznym, środowiskowym i gospodarczym. W ramach każdego z nich wyodrębniono dziedziny – w sumie 19, dla których z kolei zdefiniowano 45 wskaźników szczegółowych. Większość danych wykorzystanych w rankingu pochodzi z aplikacji Wskaźniki Zrównoważonego Rozwoju – moduł lokalny, która dostępna jest za pośrednictwem strony internetowej Głównego Urzędu Statystycznego (GUS). Dodatkowo wykorzystano informacje z Banku Danych Lokalnych GUS oraz Biuletynu Informacji Publicznej. Wszystkie dane pochodzą z raportu Arcadis z 2015 r.[328].

Po drugie przyjęto, iż jednostką analizy mają być duże miasta. Według Głównego Urzędu Statystycznego W Polsce jest 39 dużych miast, a więc takich, których liczba mieszkańców przekracza 100 tysięcy mieszkańców. W miastach średnich i małych forma partycypacji obywatelskiej bardzo często jest nową formą, albo w ogóle nie jest stosowana.

Z uwagi na charakter zadania, jakie muszą realizować ich samorządy, autorka zdecydowała o doborze miast wojewódzkich na prawach powiatu do badania. W Polsce jest 16 miast wojewódzkich. Nie wszystkie znalazły się w Rankingu Arcadis, i nie we wszystkich w tym samym czasie wprowadzano budżety obywatelskie. Zatem z uwagi na doświadczenie w realizacji budżetów, autorka określiła, że rokiem granicznym wprowadzenia budżetów

[328] *Ranking polskich miast zrównoważonych*, Arcadis, Warszawa2015.

obywatelskich będzie 2013 r. Dokonując wyboru o wytypowaniu miast do badania autorka kierowała się kilkoma kryteriami:

- miasta, które znalazły się na pierwszych 20 miejscach rankingu miast zrównoważonych,
- miasto duże powyżej 100.000 mieszkańców,
- miasto wojewódzkie, lub częściowo wojewódzkie z uwagi na zadania realizowane przez samorząd,
- miasta, które wdrożyły budżety obywatelskie od 2013 r.

Z uwagi na zakres badania, uznano, iż warto byłoby poddać badaniu 3 miasta o różnym poziomie zrównoważonego rozwoju. W związku z tym dwa wytypowane miasta powinny być z pierwszej dziesiątki rankingu ARCADIS, a kontrolnie jedno z drugiej dziesiątki miast tego rankingu. Tabela 21 prezentuje zestawienie rankingu ARCADIS.

Ostatecznie wytypowano do badania następujące miasta: **Wrocław i Poznań** z grupy najbardziej zrównoważonych miast i kontrolnie z drugiej dziesiątki – **Gorzów Wlkp**. Warszawa mimo, że jest miastem nr 1 w rankingu i spełnia wszystkie inne kryteria, została celowo wyłączona z badania, z uwagi na stołeczny charakter i skalę miasta. Wyniki mogłyby być nieporównywalne z pozostałymi miastami, co więcej w rankingu w obszarze gospodarczym rzeczywiście zajęła 1. miejsce, ale w obszarze środowiskowym miejsce 44. Jeśli badanie ma dotyczyć rozwoju zrównoważonego, to nie powinna być tak duża dysproporcja między poszczególnymi obszarami zrównoważonego rozwoju (tzn. między środowiskiem, gospodarką i społeczeństwem). Nie wybrano z pierwszej dziesiątki również Torunia, gdyż poziom partycypacji jest w nim zdecydowanie niższy. W drugiej dziesiątce rankingu można by wziąć pod uwagę również Bydgoszcz, gdyż spełnia wszystkie kryteria. Z racji doświadczenia w zakresie aktywności mieszkańców – Gorzów Wlkp. wydaje się jednak lepszą propozycją, z uwagi na wysokie zrównoważenie rozwoju we wszystkich trzech analizowanych obszarach.

Tabela 21. Dobór miast do badań

Miejsce w RPMZ	Miasto	Wynik w % RPMZ	Czy miasto wojewódzkie	Wielkość= Ludność (stan GUS na 0101.2018)	Od kiedy jest BO?	Badany t/n
1	Warszawa	67,74	T	1 764 615	2013	N
2	**Toruń**	**67,20**	**T częściowo**	**202 562**	**2013**	**N**
3	**Wrocław**	**67,19**	**T**	**638 586**	**2013**	**T**
4	**Poznań**	**66,59**	**T**	**538 633**	**2013**	**T**
5	Lublin	66,56	T	339 850	2015	N
6	Bielsko-Biała	66,31	N	171 505	2014	N
7	Zielona-Góra	65,06	T częściowo	139 819	2014	N
8	Rzeszów	64,57	T	189 662	2014	N
9	Jelenia góra	64,30	N	80 072	2014	N
10	Olsztyn	62,93	T	173 070	2014	N
11	Katowice	62,75	T	296 262	2014	N
12	Kraków	62,30	T	767 348	2014	N
13	Gdańsk	61,89	T	364 254	2014	N
14	Białystok	61,74	T	297 288	2014	N
15	**Gorzów Wielkopolski**	**61,69**	**T częściowo**	**124 295**	**2013**	**T**
16	**Bydgoszcz**	**61,24**	**T częściowo**	**352 313**	**2013**	**N**
17	Szczecin	60,77	T	403 883	2014	N
18	Koszalin	60,69	N	107 670	2018	N
19	Tychy	60,20	N	128 211	2015	N
20	Gdynia	59,48	N	246 306	2014	N

Źródło: Opracowanie własne, gdzie T-oznacza Tak, N- oznacza Nie.

Aby uzyskać jak najszersze spectrum informacji, do badania wytypowano dwa segmenty respondentów – przedstawicieli samorządu i liderów projektów budżetów obywatelskich. Jeśli chodzi o **przedstawicieli samorządu**, to autorka zaprosiła do współpracy przedstawicieli wszystkich wydziałów poszczególnych miast, zaangażowanych w proces wdrażania budżetu obywatelskiego. W zakresie tych wydziałów znalazły się te, które zajmują się opiniowaniem wniosków projektowych, ale również te, które w swoim zakresie obowiązków zajmują się wspieraniem działań partycypacyjnych. Autorka przyjęła zasadę, iż przeprowadzi wywiad w z przedstawicielami wszystkich tych wydziałów bez ograniczeń, a więc 28 wywiadów.

W drugim segmencie autorka po pierwsze wyróżniła **liderów projektów**. Liderem projektu autorka określiła nie wszystkich wnioskodawców, lecz tylko tych, którzy mają większe niż pojedyncze doświadczenie. Liderem budżetu obywatelskiego jest zatem osoba, lub przedstawiciel organizacji składającej wnioski różnych projektów budżetu obywatelskiego więcej niż 2 razy, lub tego samego projektu, ale realizowanego w częściach w kolejnych edycjach.

Próba do badania techniką wywiadu pogłębionego została określona na podstawie wzoru na minimalną wielkość próby:

$$N_{min}=Np\left(\alpha^2 * f(1-f)\right) / Np * e^2 + \alpha^2 * f(1-f), \qquad (4.5)$$

gdzie:

N_{min} – minimalna liczebność próby,

N_p – wielkość populacji z której brana jest próba,

α – poziom ufności dla wyników, wartość wyniku w rozkładzie normalnym dla założonego poziomu istotności,

f – wielkość frakcji,

e – założony błąd maksymalny, wyrażony w liczbie ułamkowej.

Należy podkreślić, że wartość wielkości frakcji oraz błąd maksymalny powinny się mieścić w przedziale 0-1. Jeżeli nie znamy wartości frakcji w populacji, należy podać wartość 0,5.

W przypadku poziomu istotności do wzoru podstawiamy wartość rozkładu normalnego przypisanego danemu poziomowi istotności, np. dla 95% będzie to wartość 1,96. Wzór na minimalną liczebność próby pozwala na obliczenie, ile powinniśmy przebadać elementów (osób, jednostek badawczych), aby nasze wyniki z określonym poziomem ufności

i założonym błędem maksymalnym estymowały prawdziwe wyniki w populacji. Biorąc pod uwagę populację poszczególnych miast, wyniki minimalnej próby przedstawia tabela 22.

Tabela 22. Dobór próby w zależności od miasta

Miasto	Liczba wybranych projektów – populacja do określenia próby	Liczba projektów kontynuowanych w kolejnych edycjach	Minimalna próba
Gorzów Wielkopolski	176	4	4
Wrocław	400	101	80
Poznań	199	61	53

Źródło: Opracowanie własne.

Minimalne wielkości prób są dość bliskie wartościom wyjściowym. Dobór próby obliczony na podstawie wzoru stosuje się zawsze przy badaniach ilościowych sondażowych. W badaniach jakościowych celem nie jest charakterystyka zjawiska miarami statystycznymi, lecz najważniejsza jest dla nich identyfikacja różnorodnych postaw, opinii, potrzeb czy problemów związanych z badanym zagadnieniem. Dla badań jakościowych, m.in. wywiadu pogłębionego zasada, stosowana przy doborze próby zakłada, iż badania prowadzi się tak długo, póki istnieje wysokie prawdopodobieństwo wystąpienia całkiem nowych informacji pozyskanych z kolejnego wywiadu. Jeśli informacje pozyskiwane od kolejnych respondentów są bardzo do siebie podobne i nie wnoszą jakościowo nowej wiedzy, nie ma powodu kontynuować dalszych wywiadów. W przypadku zagadnień, które wiążą się z bardzo podobnym zbiorem doświadczeń wystarczy przeprowadzić kilka wywiadów w jednym segmencie, przy czym liczba łączna nie powinna być mniejsza niż 20-30 wywiadów[329]. Gdyby obliczyć to proporcjonalnie do populacji, to dla Poznania próba powinna odpowiednio większa od Gorzowa Wlkp., a we Wrocławiu jeszcze większa. Aby próba była optymalna do możliwości przeprowadzenia badania, autorka zdecydowała o zmniejszeniu wyliczonych liczebności według wzoru i zastosowanie zasady obowiązującej w wywiadach pogłębionych. Autorka założyła, chcąc osiągnąć jak najbardziej wiarygodne i wyczerpujące wyniki, iż w drugim segmencie przeprowadzi 30 wywiadów. Określiła więc progi liczby wywiadów na poziomie odpowiednio dla Gorzowa Wlkp. – 4, dla Wrocławia – 16, i 10 wywiadów dla Poznania. Łącznie więc w badaniu jakościowym wywiadów pogłębionych w obu segmentach

[329] M. Kaczmarek, I. Olejnik, A. Springer, *Badania* ...op. cit., s.117.

przeprowadzonych będzie 58 wywiadów, z czego z segmencie pierwszym 28, a w segmencie drugim 30.

Opracowanie i zaprezentowanie podstaw metodycznych badań nad budżetem obywatelskim stanowiło punkt wyjścia do analizy wyników badań, które będą w kolejności przedstawione w rozdziale piątym i szóstym.

Rozdział 5.

Budżet obywatelski jako narzędzie wsparcia zrównoważonego rozwoju – wyniki badań wtórnych

Ujednolicone przepisy ogólnopaństwowe narzucają samorządom takie same rozwiązania w zakresie zarządzania środkami publicznymi. Rozwiązania lokalne są często odmienne, nierzadko są też wynikiem dyskusji w ramach różnych gremiów. Tak jest z budżetami obywatelskimi. Wiele lat narzędzie to nie było umocowane w żadnych przepisach ogólnopolskich, a jedynie wewnętrznymi zarządzaniami włodarzy miast – burmistrzów, prezydentów miast. Rozwiązania te były mocno zróżnicowane.

Brak jednolitych uwarunkowań wdrażania budżetów obywatelskich, w tym procedur i zasad, powodował zróżnicowanie aktywności mieszkańców w zakresie wykorzystania tego instrumentu. Tę hipotezę (Hc2a) autorka postanowiła potwierdzić dokonując analizy dokumentów strategicznych badanych miast. Poza tym postanowiła ona sprawdzić, na ile efekty realizowanych projektów w ramach budżetów obywatelskich generują dobra wspólne i realizują cele zrównoważonego rozwoju, co zostało ujęte w hipotezach badawczych (Hc1b i Hc2b). Weryfikacja tych hipotez możliwa będzie dzięki dokonaniu dokładnej analizy efektów wygranych projektów, której wyniki zostaną zaprezentowane w niniejszym rozdziale.

5.1. Budżety obywatelskie w dokumentach strategicznych miast

W ramach dokumentów strategicznych miast, które będą podlegały ocenie w niniejszej rozprawie, autorka wytypowała dokumenty podstawowe, ujmujące stan obecny i kierunki rozwoju budżetów obywatelskich planowane na najbliższe lata. Wśród nich znalazły się *Strategie rozwoju miast*, jak również, uchwały rad miejskich dotyczące wdrażania budżetu obywatelskiego.

Do analizy dokumentów wzięto pod uwagę ostatnie realizowane strategie, których zakres czasowy wdrażania pokrywa się z horyzontem czasowym badań dysertacji. Są to następujące

dokumenty strategiczne: dla Poznania – „Strategia Rozwoju Miasta Poznania 2020+”[330], dla Wrocławia – Strategia „Wrocław w perspektywie 2020 plus”[331], a dla Gorzowa – „Strategia Zrównoważonego rozwoju Gorzowa Wielkopolskiego 2010-2020”[332]. Autorka rozprawy poddała analizie porównawczej i ocenie w szczególności: cele strategiczne, misje, wizje, cele szczegółowe wyszczególnione w powyższych dokumentach.

Przywołane strategie badanych miast nawiązują do:

- Strategii Rozwoju Kraju 2020 – Cel III.3. Wzmocnienie mechanizmów terytorialnego równoważenia rozwoju oraz integracja przestrzenna dla rozwijania i pełnego wykorzystania potencjałów regionalnych, III.3.2. Wzmacnianie ośrodków wojewódzkich[333];
- Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (projekt do konsultacji społecznych) – Cel główny: Tworzenie warunków dla wzrostu dochodów mieszkańców Polski przy jednoczesnym wzroście spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym i terytorialnym[334];
- Strategii rozwoju województw: wielkopolskiego[335], dolnośląskiego[336] i lubuskiego[337] do 2020 roku. Cele poszczególnych województw nieco się różnią, ale ich wspólną cechą jest efektywne wykorzystanie potencjałów rozwojowych na rzecz wzrostu konkurencyjności województwa, służące poprawie jakości życia mieszkańców. W strategii wielkopolskiej wręcz podkreślono, iż poprawa jakości życia ma następować w warunkach zrównoważonego rozwoju.

W każdym z trzech badanych miast, cel strategiczny, wskazywany w ich strategiach rozwoju, mimo, że sformułowany został w różny sposób, wyróżniał **aspekt poprawy jakości**

---

[330] *Strategia Rozwoju Miasta Poznania 2020+*, (załącznik do uchwały Rady Miasta Poznania nr XLI/708/VII/2017 z dnia 24 stycznia 2017r.); wersja online https://www.poznan.pl/mim/main/-,p,14886.html; [dostęp 18.04.2021r.].

[331] *Strategia „Wrocław w perspektywie 2020 plus,* https://bip.um.wroc.pl/uploads/files/ProgramMiejski/strategia_pl.pdf.

[332] *Strategia Zrównoważonego rozwoju Gorzowa Wielkopolskiego 2010-2020,* http://www.gorzow.pl/system/obj/20510_Strategia_Zrownowazonego_Rozwoju_Gorzowa_2010_2020.pdf.

[333] *Strategia rozwoju kraju 2020. Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo*, http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/7938232EA0AAD4F2C1257AD00052A8F6/%24File/972.pdf.

[334] *Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą 2030),* https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/informacje-o-strategii-na-rzecz-odpowiedzialnego-rozwoju.

[335] *Strategia rozwoju województwa wielkopolskiego do 2020 roku*, https://www.umww.pl/artykuly/55891/pliki/strategiarozwojuwojewodztwawielkopolskiegodo2020roku.pdf.

[336] *Strategia rozwoju województwa dolnośląskiego do 2020 roku*, https://umwd.dolnyslask.pl/fileadmin/user_upload/Rozwoj_regionalny/SRWD/SRWD_2020-final.pdf.

[337] *Strategia rozwoju województwa lubuskiego do 2020 roku*, https://bip.lubuskie.pl/system/obj/14608_SRWL_2020_z_zalacznikami_1.pdf.

życia mieszkańców. Jakość życia ujmowana była w strategiach miast w nieco odmiennym znaczeniu czy ujęciu, poczynając od: konieczności niwelowania dysproporcji w zakresie stanu infrastruktury w Gorzowie Wlkp. przez mobilność i ekologię w Poznaniu, kończąc na: kreatywności i innowacyjności we Wrocławiu. We wszystkich dokumentach strategicznych podkreślono znaczenie i konieczność dopasowania działań miast do wytycznych ONZ Agendy 21[338] i realizowanie celów zrównoważonego rozwoju.

Misje miast opisują zasady i wartości przyjmowane przez realizujących strategię oraz określają podstawowy sposób jej urzeczywistniania. Natomiast pojęcie „wartości" oznacza wszystko to, co cenne i godne pożądania, co stanowi cel dążeń ludzkich. Uznane wartości stanowią podstawę ocen, norm i wzorów kulturowych. Misje miast określone w strategiach odwoływały się do realizacji przyjętych wartości.

W *Strategii rozwoju miasta Poznania* wiodącymi wartościami była otwartość, współodpowiedzialność i współtworzenie. We wrocławskiej strategii podkreślano inne wartości, kreując Wrocław na miasto mądre, piękne, zasobne, które jednoczy i jest miejscem spotkań. W Gorzowie Wlkp. nie wskazano jednoznacznie w dokumencie strategicznym misji miasta, określono natomiast jego wizję, która jednak miała oprzeć się na pewnych fundamentach, takich jak finanse, dostępne zasoby i dobra współpraca partnerów. Efektywna realizacja celów strategicznych wymagała wskazania także celów szczegółowych, określonych w strategii mianem priorytetów.

Mimo, iż misje i wizje ujęte w strategiach badanych miast dość mocno od siebie odbiegały nie tylko w warstwie semantycznej, merytorycznej, ale również w zakresie holistycznego spojrzenia na miasto, we wszystkich dokumentach podkreślono **współpracę jako trzon rozwoju**. We wszystkich trzech dokumentach podkreślono konieczność podejmowania zintegrowanych działań opierających się na współpracy. Rozumiana ona jest jako kooperacja nie tylko między poszczególnymi sektorami gospodarczymi, ale również jako partnerstwo publiczno-prywatne z instytucjami samorządowymi, oświatowymi, czy kulturalnymi. Ponadto, współpraca określana jest również jako współzarządzanie miastem – władz i mieszkańców, a więc model obejmujący w tym ich partycypację w podejmowaniu decyzji[339]. Tabela 23 przedstawia zbiorcze zestawienia najważniejszych elementów strategii poszczególnych miast.

---

[338] *AGENDA 21*, United Nations Conference on Environment & Development Rio de Janerio, Brazil, 3 to 14 June 1992, http://www.unep.org/documents.multiligual/default.asp?documentid=78&articleid=1163.
[339] *Strategia Rozwoju Miasta Poznania 2020+*, op. cit., s. 16.

Tabela 23. Główne elementy strategii w dokumentach strategicznych Poznania, Wrocławia i Gorzowa Wlkp. do 2030 r.

Aspekty	Poznań	Wrocław	Gorzów Wlkp.
Cel strategiczny	Podniesienie jakości życia wszystkich mieszkańców i znaczenia Poznania na arenie międzynarodowej[340]	Przekazanie Wrocławia następnemu pokoleniu w stanie na tyle dobrym, aby w procesach konkurencji globalnej był podmiotem, a nie przedmiotem[341].	Gorzów Wlkp. winien kierować się strategią agresywną, oznaczającą wykorzystanie synergii pomiędzy silnymi stronami a możliwościami[342].
Misja	Kształtowanie warunków do współtworzenia miasta przez wszystkich mieszkańców[343]	Wrocław miastem spotkania – miastem, które jednoczy[344]	brak
Wizja	Poznań w 2030 roku jest wielopokoleniową wspólnotą ludzi zamieszkujących zielone, przyjazne i dobrze skomunikowane osiedla. Jego mieszkańcy – przedsiębiorczy i zaangażowani społecznie, realizujący swoje marzenia i aspiracje – są zadowoleni z warunków życia, jakie stwarza im miasto oraz dumni z tego, że jest ono rozpoznawane w kraju i za granicą dzięki swojemu dziedzictwu historycznemu, kulturowemu i akademickości oraz współczesnym, wyjątkowym osiągnięciom. Sprzyjający klimat biznesowy oraz polityka spójności umożliwiają wszystkim mieszkańcom pełne włączenie się w życie miasta[345].	Tworzenie warunków dla lepszej przyszłości[346]	Umacnianie roli Gorzowa Wlkp. jako silnego ośrodka o charakterze regionalnym – największego miasta środkowego pogranicza polsko-niemieckiego oraz euroregionu Pro Europa Viadrina[347]
Obszary strategiczne - Priorytety	(1) Silna metropolia, (2) Nowoczesna przedsiębiorczość, (3) Zielone, mobilne miasto, (4) Przyjazne osiedla, (5) Wspólnotowość i dialog społeczny[348]	(1) Ludzie, (2) Wspólnoty, (3) Przestrzeń, (4) Samorząd[349]	(1) Oświata i nauka, (2) Polityka prospołeczna, (3) Ład przestrzenny, (4) Ochrona środowiska[350]

Źródło: opracowanie własne na podstawie strategii trzech badanych miast.

[340] Ibidem, s. 19.
[341] *Strategia Wrocław w perspektywie 2020 plus*, op. cit., s. 10.
[342] *Strategia Zrównoważonego rozwoju Gorzowa Wielkopolskiego 2010-2020,* op. cit., s. 58.
[343] *Strategia Rozwoju Miasta Poznania 2020+*, op. cit., s. 18.
[344] *Strategia Wrocław w perspektywie 2020 plus,* op. cit., s. 17.
[345] *Strategia Rozwoju Miasta Poznania 2020+*, op. cit., s. 18.
[346] *Strategia Wrocław w perspektywie 2020 plus*, op. cit., s. 10.
[347] *Strategia Zrównoważonego rozwoju Gorzowa Wielkopolskiego 2010-2020,* op. cit., s. 59.
[348] Ibidem, s.28.
[349] *Strategia Wrocław w perspektywie 2020 plus*, op. cit., s. 17.
[350] *Strategia Zrównoważonego rozwoju Gorzowa Wielkopolskiego 2010-2020,* op. cit., s. 87.

W **poznańskiej strategii** partycypacja została ujęta w priorytecie piątym „Wspólnotowość i dialog społeczny". Budżet obywatelski jako narzędzie partycypacji został uwzględniony w tym priorytecie. Choć warto zauważyć, iż wskazując kierunki projektów budżetów obywatelskich, ich zakres mieści się także w priorytecie trzecim i czwartym, a więc „Zielone mobilne miasto" i „Przyjazne osiedla", gdyż większość projektów adresowana jest do obszarów osiedli i niejednokrotnie ma na celu poprawę jakości lokalnego życia mieszkańców.

Wspólnotowość i dialog społeczny mogą być również wspierane przez rozwój lokalnych, masowych wydarzeń artystyczno-kulturalnych oraz sportowych, tworzenie osiedlowych tras turystycznych na bazie wydarzeń z przeszłości miast oraz unikatowej architektury (secesja poznańska, modernizm poznański, architektura obronna). Przy realizacji tego celu należy pamiętać, że dobre rządzenie (*good governance*) rozwija oddolną zaradność ludzi, ale nie wyręcza ich z decydowania o ważnych sprawach.

Z kolei **w Strategii Wrocławia** wskazano cztery obszary analiz strategicznych (ujęte w tabeli 23). Partycypację obywatelską uwzględniono w obszarze wspólnoty, zwracając uwagę na dyskusję i konieczność włączania mieszkańców w procesy decyzyjne, rozwijanie postaw obywatelskich poprzez debaty dotyczącą spraw wspólnych[351]. Jednak mimo, iż poświęcono temu obszarowi wiele uwagi i podkreślono rolę mieszkańców w procesach decyzyjnych i konsultacyjnych, **sam budżet obywatelski nie został w strategii wyodrębniony**.

Za to **gorzowska strategia** nie zaakcentowała w szczegółowych obszarach – innowacyjnego, nowoczesnego myślenia, a wręcz staromodne podejście, wskazując za kluczowe obszary nazwy podstawowych zakresów zadań samorządu. Ponadto, należy zauważyć, iż choć strategia gorzowska jako jedyna w nazwie podkreśliła zrównoważenie, to w samym jej dokumencie rozważań na jego temat jest dość mało. Odbiega on również jakością i inwencją od pozostałych dwóch miast. Bardziej przypomina analizę stanu faktycznego i ujętą w nim analizę SWOT niż dokument planistyczny, wprowadzający nutę wizjonerstwa, tak jak dwie pozostałe porównywane strategie. Partycypacja, w dokumencie strategicznym Gorzowa Wlkp., ujęta została w zasadach tworzenia strategii i planowanych zasadach jej realizacji. Proces formułowania dokumentu, w tym określanie głównych wyzwań rozwojowych, obszarów interwencji, celów strategicznych i operacyjnych, kierunków działań, wskaźników monitorujących jego realizację, został oparty na zasadach partnerstwa lokalnego

[351] Ibidem, s. 29.

– podczas konsultacji społecznych w formule warsztatów i debat publicznych – przy zaangażowaniu przedstawicieli życia społecznego, gospodarczego oraz politycznego[352]. Przy budowie gorzowskiej Strategii wykorzystane zostały zasady budowania pozycji konkurencyjnej
i rozwoju społecznego miasta:

- Zasada selektywnego tworzenia korzyści zewnętrznych (1),
- Zasada budowy przewagi konkurencyjnej dla nowych sektorów (2),
- Zasada równoważenia rozwoju (3),
- Zasada ochrony wartości przyrody i kultury jako środowiska (4),
- Zasada uspołecznienia procesów podejmowania decyzji (5),
- Zasada przejrzystości i jawności, przy powszechnym dostępie do informacji (6),
- Zasada koncentracji środków (7),
- Zasada subsydiarności (8),
- Zasada przystępności (9)[353].

W szczególności zasada piąta wskazuje uspołecznienie procesów podejmowania decyzji – poprzez prowadzenie szerokich konsultacji ze społecznością lokalną - dotyczących obecnego i przyszłego funkcjonowania miasta. Mimo tego, **budżet obywatelski Gorzowa Wlkp. nie został w strategii ujęty.**

Reasumując analizę porównawczą przedłożonych strategii rozwoju Poznania, Wrocławia i Gorzowa Wlkp., warto zwrócić uwagę, że ich twórcy założyli, iż mieszkańcy badanych miast i organizacje pozarządowe mogą w wysokim stopniu uczestniczyć w procesie partycypacji publicznej, a skala komunikacji społecznej powinna być na wysokim poziomie.

Duża aktywność mieszkańców oraz rosnąca rola organizacji pozarządowych i ruchów miejskich długofalowo będzie za to wpływać na jakość i poziom dialogu społecznego. Wysoki kapitał społeczny i podkreślenie roli mieszkańców jako filaru rozwoju miast, wyszczególnione zostało we wszystkich trzech strategiach. Zdaniem autorów strategii, kapitał ten jest bazą do tworzenia solidarności wśród społeczności lokalnej w celu wyrównywania szans, zmniejszania różnic i niwelowania nierówności społecznych.

Należy podkreślić, że Poznań, Wrocław i Gorzów Wlkp. w założeniach strategicznych – w 2030 r. mają być miastami, o rozwoju których realnie mogą współdecydować wszyscy jego

---

[352] *Strategia Zrównoważonego rozwoju Gorzowa Wielkopolskiego 2010-2020*, op. cit., s. 7.
[353] Ibidem, s.54.

mieszkańcy. Ważną rolę w tym procesie odgrywać mają dwa organy: Rady Miasta oraz Rady Osiedli. Wykorzystując miejski kapitał społeczny, wdrażane będą kolejne nowe działania społeczne, mające na celu polepszenie jakości życia i bezpieczeństwo mieszkańców.

Priorytetem dla miast, miała być i jest, **integracja lokalnych społeczności**, opierająca się na bezpośrednich relacjach międzyludzkich, międzykulturowych i międzyśrodowiskowych, oraz konsekwentnej społecznej polityce solidarności, jedności i tolerancji. Ten element szczególnie mocno został podkreślony w strategii wrocławskiej.

W dokumentach analizowanych strategii, położono również nacisk na realizowanie polityki społecznej spójności, ukierunkowanej na wyrównywanie szans i zaspokajanie potrzeb życiowych wszystkich osób w nich mieszkających. Stosowanie zasad projektowania uniwersalnego wpływać ma na większą dostępność przestrzeni i usług, szczególnie seniorów, rodzin z dziećmi oraz osób z niepełnosprawnościami. Umożliwiać to ma wszystkim mieszkańcom aktywne włączenie się we współdecydowanie o rozwoju miasta. Miasta mają korzystać z nowoczesnych form dialogu społecznego i współrządzenia oraz inteligentnego systemu wsparcia inicjatyw lokalnych. W strategii poznańskiej i wrocławskiej podkreślono, iż mieszkańcy powinni aktywnie włączać się w życie miasta, korzystając z propozycji kształcenia ustawicznego i wolontariatu.

W strategiach rozwoju badanych trzech miast kwestia budżetu obywatelskiego nie została bezpośrednio uregulowana i określona. Dużo miejsca jednak poświęcone zostało partycypacji społecznej jako wskaźnikowi rozwoju miasta.

Należy zauważyć, iż to, że w strategiach rozwoju miast z perspektywą do 2020 r. **budżet obywatelski nie pojawia się jako odrębna pozycja**, co nie jest zaskoczeniem. W latach 2009-2010, kiedy trwały prace nad przygotowaniem strategii miast, budżet obywatelski w Polsce jeszcze nigdzie nie funkcjonował. Pierwsze wdrożenia (2013 r.) natomiast miały miejsce w czasie, kiedy strategie już obowiązywały.

Pod koniec 2019 r. we wszystkich miastach rozpoczęto proces ewaluacji strategii, których perspektywa czasowa dobiegała końca, a w 2020 r. podjęto działania nad przygotowaniem strategii z perspektywą do 2030 r. Te 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.

Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. wprowadziła kilka zmian w zakresie funkcjonowania samorządu terytorialnego[354]. Zmiana ta nakazała miastom na prawach powiatu włączenie do swojej polityki – budżetu obywatelskiego jako narzędzia obligatoryjnego. Spowodowało to, iż kwestia budżetu stała się obowiązkiem, który nie podlega dyskusji, a jedynie procedury jego realizacji pozostawiono władzom samorządowym do rozważania. Rokrocznie procedury i organizacja wyborów budżetów obywatelskich podlegają ewaluacji, stąd nie można długofalowo wskazać sztywnych ram realizowania tego działania. Co ciekawe, mimo, iż budżet obywatelski nie został szczególnie podkreślony w żadnej ze strategii, to pojawił się jako wyodrębniona pozycja w planie finansowym miasta Poznania do roku 2030 jako stała pozycja.

5.2. Wdrażanie budżetu obywatelskiego w badanych miastach

Budżet obywatelski, jako instrument partycypacji mieszkańców w procesach zarządzania miastem, pojawił się po raz pierwszy w Polsce jako działanie nowatorskie w rok 2011 w Sopocie. W następnym roku, władze kolejnych trzech miast zaproponowały swoim mieszkańcom taki właśnie sposób artykułowania ich potrzeb i stworzyły możliwość ich wpływu na wydatki z budżetu miasta. Wśród tych miast znalazł się – uwzględniony przez autorkę w badaniach – Poznań. Jednak dopiero od 2013 r. budżet obywatelski zagościł na trwałe w polityce zarządzania miastami i wpisał się wręcz na stałe w jej funkcjonowanie. Z tego względu rok 2013 został wybrany przez autorkę jako rok bazowy badań, gdyż wcześniejsze aktywności w tym zakresie miały charakter pojedynczych i wyjątkowych przypadków.

Dynamika rozwoju budżetu obywatelskiego w poszczególnych badanych miastach była zróżnicowana. W Poznaniu, Wrocławiu i Gorzowie Wlkp. zmiany w zakresie liczby zgłaszanych, zakwalifikowanych do głosowania i wybieranych do realizacji projektów w ramach budżetu obywatelskiego prezentowały się jak przedstawiono je w tabeli 24.

Wartości liczbowe tych kategorii projektów różnią się. Wynika to z procedur przyjmowanych w poszczególnych miastach.

---

[354] 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. 140, tekst jednolity).

Projekty zgłaszane – jest to wielkość prezentująca aktywność mieszkańców na poziomie liderów projektów, a mianowicie kategoria pokazuje, ile projektów mieszkańcy zaproponowali. Zgodnie z procedurami tylko zgłoszone projekty podlegają ocenie formalnej przez wyznaczone do tego zadania gremia. W ich skład wchodzą zwykle przedstawiciele poszczególnych wydziałów urzędów miast, a także przedstawiciele mieszkańców – wytypowani przez rady osiedli, albo wylosowani ze zgłoszonych kandydatur. Jeśli chodzi o przedstawicieli mieszkańców, to są oni reprezentantami wszystkich rejonów (zgodnie z podziałem miasta na rejony ujętej w procedurach BO).

Tabela 24. Liczba projektów zgłoszonych, zakwalifikowanych do głosowania i wybranych do realizacji w Poznaniu, Wrocławiu* i Gorzowie Wlkp. w latach 2013-2020

Rok	Liczba projektów zgłoszonych			Liczba projektów zakwalifikowanych do głosowania			Liczba wybranych projektów do realizacji		
	Poznań	Wrocław	Gorzów	Poznań	Wrocław	Gorzów	Poznań	Wrocław	Gorzów
2013	265	242	38	20	129	38	5	8	15
2014	217	483	273	20	314	75	4	89	10
2015	207	**817**	228	30	**684**	125	6	81	5
2016	272	445	166	168	445	104	37	67	9
2017	234	442	138	128	417	98	47	64	14
2018	325	319	148	160	319	109	34	63	49
2019	425	434	188	259	235	136	30	20	36
2020	350	411	215	239	199	153	35	20	37
Średnie tempo zmian	**1,017**	**1,209**	**1,581**	**1,600**	**1,361**	**1,361**	**1,495**	**1,763**	**1,036**
Zielone 2017	0	39	0	0	39	0	0	8	0

*projekty zielone były realizowane tylko w 2017 r. we Wrocławiu jako odrębny budżet zielony

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentów z Urzędów Miast podsumowujących poszczególne edycje budżetów obywatelskich w Poznaniu, Wrocławiu i Gorzowie Wlkp.

Ocena formalna BO dotyczy, po pierwsze, sprawdzenia zgłoszonych projektów pod kątem kompletności dokumentów, ich poprawności formalnej, ale również merytorycznej. **Zgłaszane projekty BO** nie mogą realizować zadań, które wchodzą w zakres zadań własnych gminy. Ocena ta służy selekcji projektów i wytypowaniu tych, które spełniają wszystkie

wymogi formalne. Jednocześnie przedsięwzięcia te tworzą listę **projektów zakwalifikowanych do głosowania**, która w związku z tym z reguły jest mniejszą liczbą od liczby projektów zgłoszonych. Ostatecznego wyboru dokonują mieszkańcy w głosowaniu powszechnym.

W pierwszych latach BO głosowanie odbywało się jedynie w głosowaniu bezpośrednim w wyznaczonych punktach, polegało na oddaniu głosu na wyznaczonych do głosowania kartach. W ostatnich latach głosowanie zostało również przeniesione do Internetu. Mieszkańcy mogą dokonywać wyboru w wyznaczonym przedziale czasowym, a nie jednego dnia. Ponadto, mieszkańcy mogą głosować z dowolnego miejsca. To wpływa na większą elastyczność i dostępność tej formy partycypacji obywateli.

Analizując dane z tabeli 24, łatwo zauważyć, że liczba zarówno zgłaszanych, zakwalifikowanych oraz wybieranych projektów we Wrocławiu jest najwyższa. Nie jest to zaskakujące, gdyż Wrocław jest największym z badanych miast, a do tego zakres terytorialny obejmuje również przedmieścia Wrocławia, a tym samym dotyczy znacznie większej liczby mieszkańców. Szczególnym rokiem był 2015 r., w którym we Wrocławiu zgłoszono blisko dwukrotnie więcej projektów niż w pozostałych wszystkich latach – było to łącznie 817 wniosków.

Na ten fakt miały wpływ najprawdopodobniej dwa czynniki. Po pierwsze, władze Wrocławia prowadziły intensywną kampanię promocyjną BO. Po drugie należy zwrócić uwagę, iż rok 2015 był tym, w którym w wielu innych miastach w Polsce inicjowano działania dotyczące upowszechnienia BO. Można uznać, że był to moment rozkwitu BO w Polsce. W Gorzowie Wlkp. 2015 r. charakteryzował się też prawie najwyższą liczbą zgłoszonych projektów. W pierwszym branym pod uwagę roku – 2013, we Wrocławiu i Gorzowie Wlkp. zgłoszonych było zdecydowanie najmniej projektów, wynikało to najprawdopodobniej ze słabej popularyzacji kampanii promującej, jak również nieznajomości przez mieszkańców samego instrumentu, jakim jest BO.

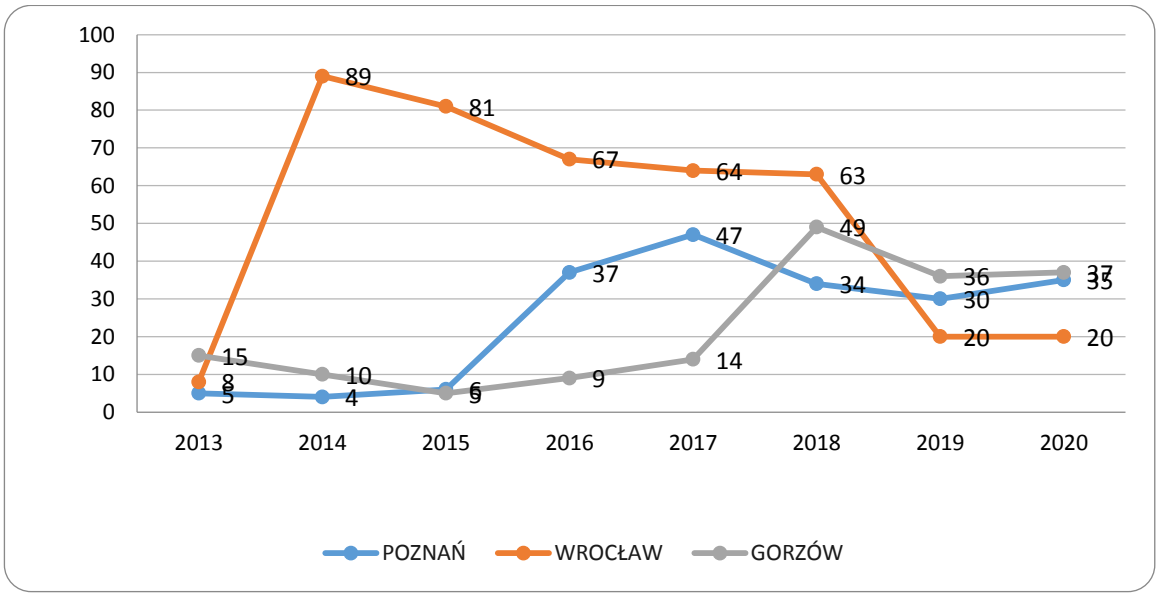
Analizę dynamiki liczby projektów BO w latach 2013-2020 opisano za pomocą średniego tempa zmian uwzględniając wszystkie wyrazy szeregu czasowego za pomocą metody $\hat{r}$ – przez mnożenie wyrazów szeregu czasowego[355](tabela 24). Średnie tempo zmian pokazuje,

[355] I. Timofiejuk, *Metoda $\bar{r}$. Teoria i tablice*, op. cit., s. 6-9.

w jakim procencie średnio zwiększała się liczba projektów z roku na rok, uwzględniając zarówno wzrosty i spadki.

Jak widać w tabeli 24 średnie tempo zmian w Poznaniu było najniższe, a najwyższe w Gorzowie Wielkopolskim. Jednak rozstęp największy był we Wrocławiu i wynosił 575, a najniższy – w Poznaniu – kształtując się na poziomie tylko 218. Można w związku z tym pokusić się o wniosek, że w Poznaniu aktywność mieszkańców w zakresie liczby zgłaszanych projektów kształtowała się na stabilnym poziomie, we Wrocławiu za to proces charakteryzował się największą dynamiką w badanym okresie.

Warto nadmienić, iż we Wrocławiu w roku 2017 wprowadzono dodatkową kategorię BO projektów ekologicznych – tzw. zielonych. Spośród 39 zgłoszonych i zarazem zakwalifikowanych wybrano w sumie 8 projektów. Jednak ten pomysł wyodrębnienia takiej kategorii jako osobnego budżetu nie zyskał szczególnego uznania. W związku z tym, w kolejnych latach wydzielania osobnego zielonego budżetu nie kontynuowano. Projekty ekologiczne włączono natomiast do puli całości zgłaszanych projektów.



Wykres 1. Dynamika zmian liczby wybranych projektów w Poznaniu, Wrocławiu i Gorzowie Wlkp. w latach 2013-2020

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentów z Urzędów Miast podsumowujących poszczególne edycje budżetów obywatelskich w Poznaniu, Wrocławiu i Gorzowie Wlkp.

W Poznaniu liczba projektów dopuszczonych do głosowania co roku zwiększała się średnio o 60,0%, a w pozostałych miastach liczba ta co roku zwiększała się średnio o 36,1%.

Warto zaznaczyć, że w Gorzowie Wlkp. w pierwszym roku do głosowania przekazano wszystkie projekty, nie oceniając ich pod względem formalnym.

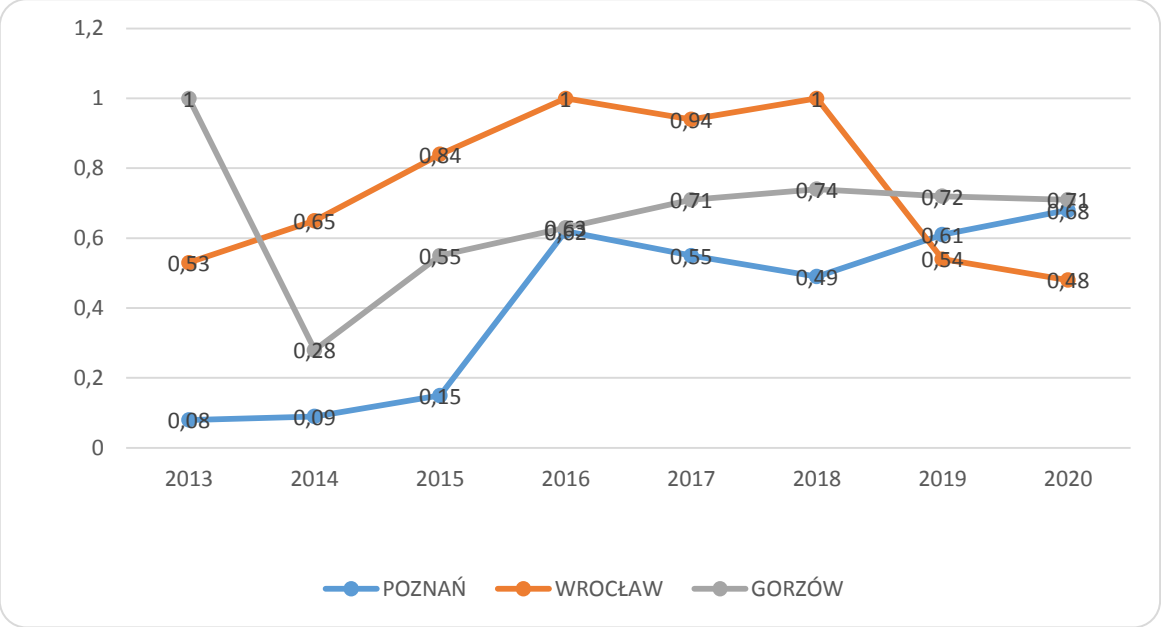
W Poznaniu w pierwszych trzech latach funkcjonowania BO, ocena formalna była już selekcją i częściowym wyborem, gdyż do głosowania przekazano nie tylko projekty spełniające wymogi formalne, ale grono oceniające wybierało już na tym etapie swoje typy. W związku z tym, pod głosowanie poddano tylko 20 projektów w pierwszych dwóch latach i 30 wniosków w 2015 r. Badania ewaluacyjne i protesty składane przez wnioskodawców spowodowały, iż procedury oceny od roku 2016 w Poznaniu uległy zdecydowanym modyfikacjom. Ocena selekcyjna została mocno ograniczona do oceny formalnej, a do grona oceniającego włączono także mieszkańców (wcześniej w jego skład wchodzili tylko przedstawiciele władz miasta). Przyczyna tak dużego spadku liczby wybieranych projektów nie wynikała jednak ze złej jakości zgłaszanych i kwalifikowanych projektów, a ze zmian w procedurze realizacji i wyboru projektów.

Przeanalizowano także liczbę projektów zakwalifikowanych do głosowania oraz dynamikę ich zmian. Jest to istotne, gdyż wskazuje poziom ingerencji władz miasta w proces wyborów budżetów obywatelskich. Im wyższy jest ten wskaźnik poprawności formalnej, tym większy nie tylko interwencjonizm władz miasta, jak i również dojrzałość społeczna (rzetelność przygotowania wniosków).

Analizie porównawczej poddano także wskaźnik liczby projektów zakwalifikowanych do głosowania do liczby zgłoszonych projektów, a więc jak nazwała go autorka w rozdziale 4 - wskaźnik poprawności formalnej (wyk. 2). Ten wskaźnik jest o tyle istotny, iż pokazuje pewne dość ważne zależności, niewidoczne na pierwszy rzut oka. Wyniki te obrazują poziom interwencji po stronie osób weryfikujących zgłaszane projekty i dojrzałość mieszkańców. Im wyższy jest ten wskaźnik, tym poziom interwencji jest mniejszy. To ważna uwaga, gdyż pokazuje z jednej strony poziom dojrzałości mieszkańców, z drugiej, że chęć kontrolowania całego procesu przez jednostki samorządowe jest mniejszy, a tym samym poziom zaufania władz miasta do mieszkańców można powiedzieć jest większy. Zakłada się bowiem, że zgłaszane projekty są weryfikowane jedynie pod kątem formalnym.

W latach 2014-2018 Wrocław charakteryzował się najwyższym wskaźnikiem poprawności formalnej w porównaniu do Poznania i Gorzowa Wlkp. Należy zwrócić uwagę, że w latach 2016 i 2018 wskaźnik był na poziomie 1, a więc wszystkie projekty zgłoszone – przekazane zostały zakwalifikowane do głosowania. Natomiast, w latach 2019-2020 wskaźnik ten we Wrocławiu był najniższy. Taka zmiana nie była jednak efektem spadku zaufania władz miasta do mieszkańców, lecz zmienionymi kryteriami selekcji. Na skutek ewaluacji BO we

Wrocławiu w roku 2018 r, zauważono, iż za dużo projektów trafia do głosowania, a tym samym powoduje to, iż mieszkańcy nie mają szansy zapoznać się z wszystkimi zakwalifikowanymi projektami. Nie mają szansy, bo przeczytanie opisów wszystkich projektów zajmuje za dużo czasu. Mieszkańcy chcą mieć wpływ na to, co się dzieje w mieście, ale nie mają jednak ochoty poświęcać temu zbyt wiele czasu. W związku z tym postanowiono na etapie wstępnym dokonywać bardziej rygorystycznej selekcji, uwzględniającej długoterminowość efektów proponowanych projektów, zgodność ze strategią rozwoju miasta.



Wykres 2. Dynamika zmian wskaźnika poprawności formalnej w Poznaniu, Wrocławiu i Gorzowie Wlkp. w latach 2013-2020

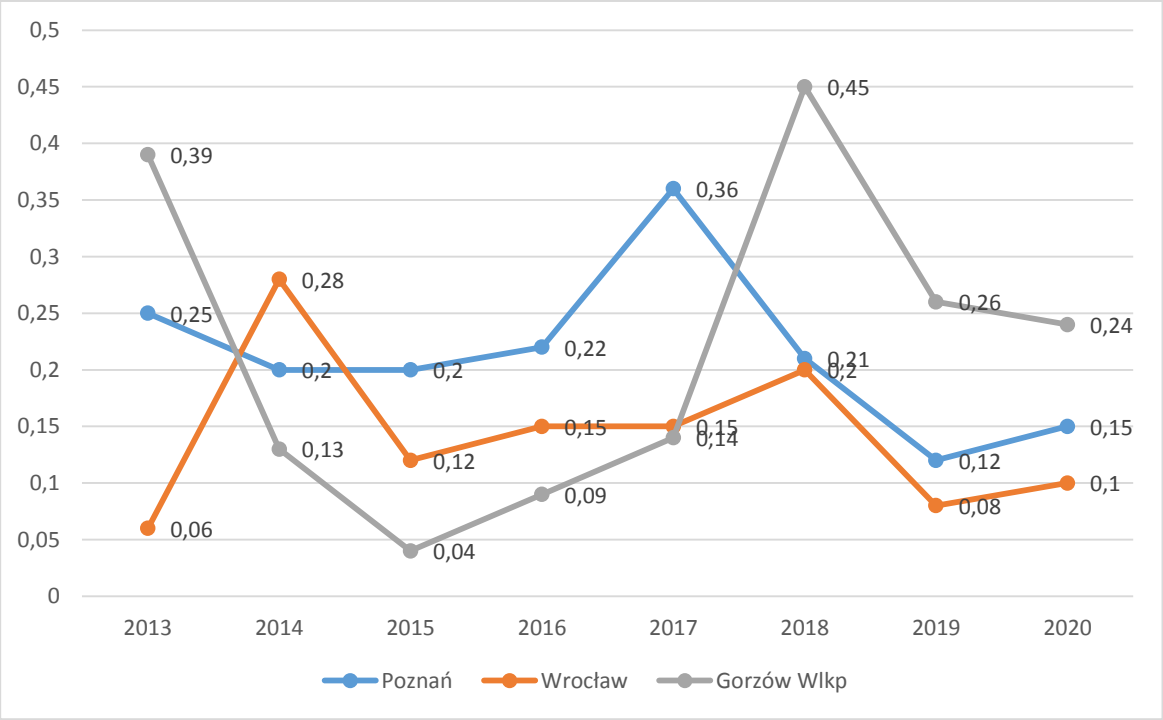
Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentów z Urzędów Miast podsumowujących poszczególne edycje budżetów obywatelskich w Poznaniu, Wrocławiu i Gorzowie Wlkp.

Jak widać na wykresie 2 – Poznań cechował się w początkowym etapie funkcjonowania budżetu obywatelskiego najniższym wskaźnikiem. Wynikało to z wysokiego poziomu interwencjonizmu na poziomie jednostek opiniujących. Proces ten w Poznaniu był dokładnie przeciwny niż we Wrocławiu. W latach 2013-2015 w Poznaniu bardzo niewielka liczba projektów kwalifikowała się do głosowania. Władze miasta w tym czasie dokonywały bardzo znacznej ingerencji w cały proces, powodując, ze budżet obywatelski trudno było nazwać obywatelskim, gdyż projekty, które trafiały do głosowania były bardzo selektywnie dobraną grupą projektów, takich, które jednoznacznie wpisywały się w strategię rozwoju miasta. Dopiero na skutek prowadzonych rokrocznych ewaluacji i zgłaszanych przez liderów

projektów zażaleń, które spływały do urzędu miasta, postanowiono procedury zmienić tak, aby najpierw mieszkańcy wskazywali w wyborach swoje potrzeby, a dopiero potem następowała ewentualna ocena ze strony jednostek opiniujących. Ta zmiana spowodowała, że pierwsza ocena była tylko oceną formalną, a przez to zdecydowanie większa liczba projektów przechodziła do kolejnego etapu.

W Gorzowie Wlkp. cały proces od kilku lat ma najbardziej ustabilizowany charakter w porównaniu do pozostałych miast. W pierwszym roku przekazano pod głosowanie wszystkie zgłoszone projekty, w drugim roku budżetu obywatelskiego selekcja początkowa na etapie weryfikacji w urzędzie miasta była wysoka. Jak wynika z dokumentów ewaluacyjnych, że na początkowym etapie wdrażania budżetu obywatelskiego poszukiwano optymalnego rozwiązania, i wydaje się, że działający od 2015 r. system weryfikacji był satysfakcjonujący i ulegał jedynie kosmetycznym zmianom.

Autorka na etapie planowania i przygotowania badań, zaproponowała również obliczenie drugiego ze wskaźników, a mianowicie wskaźnika wyboru liczonego jako stosunek liczby wybranych projektów do liczby projektów zakwalifikowanych do głosowania. Wykres 3 wizualizuje dynamikę zmian wskaźnika wyboru.



Wykres 3. Dynamika zmian wskaźnika wyboru w Poznaniu, Wrocławiu i Gorzowie Wlkp. w latach 2013-2020

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentów z Urzędów Miast podsumowujących poszczególne edycje budżetów obywatelskich w Poznaniu, Wrocławiu i Gorzowie Wlkp.

Interpretacja wskaźnika wyboru nie jest prostą sprawą. Należy bowiem pamiętać, iż na początku wdrażania budżetu obywatelskiego we wszystkich miastach wybierano tyle projektów ile mieściło się w puli całego budżetu obywatelskiego. Gdyby takie zasady zostały kontynuowane, to interpretacja byłaby bardziej klarowna. Można by bowiem wysnuć interpretację, że im wyższa wartość wskaźnika, tym wybory były bardziej świadome i poziom partycypacji i zaangażowania był wyższy. Wydawać by się mogło, iż mieszkańcy celowo wybieraliby większa liczbę projektów. Jednak zasady we wszystkich miastach ewoluowały i spowodowały, iż władze miasta ustalają z góry liczbę możliwych do wyboru projektów, bez względu na jego wartość. Oznacza to, że ilość wybranych projektów jest sztywna. Ten fakt przyczynia się do niemożności jednoznacznego dokonania interpretacji wyników wskaźnika wyboru. Warto zauważyć również, iż takie zmiany w zasadach (określenie możliwej liczby wybieranych projektów) spowodowały, iż zgłaszane projekty inaczej są kalkulowane przez zgłaszających je. Nie opłaca się bowiem proponować projektów mniejszych, wymagających mniejszych nakładów pieniężnych. Jeśli dopuszcza się z góry ustaloną liczbę wybranych projektów, należy uwzględnić ich wartości, aby móc maksymalnie efektywnie wykorzystać środki finansowe, które władze miasta przekazały do rozdysponowania przez mieszkańców.

Dynamika liczby projektów budżetu obywatelskiego wybieranego rokrocznie, a także wskaźnika poprawności formalnej powinny być jednak skorelowane z ilością głosów oddawanych rokrocznie w wyborach BO. W tym zakresie można zaobserwować ciekawe zależności. Dynamikę aktywności mieszkańców prezentuje wykres 4.

Duże dysproporcje w liczbie oddawanych głosów nie do końca są zaskakujące. Wrocław w końcu jest zdecydowanie większym miastem w porównaniu do dwóch pozostałych. Widać jednak, że we Wrocławiu nastąpiły dwa mocne „tąpnięcia", duży spadek aktywności mieszkańców w 2016 r. w porównaniu do 2015 r. i w 2018 r. w porównaniu do 2017 r. Przyczyny tych zjawisk należy szukać w zmianach procedur. Spadek w 2016 r. również był zauważalny w liczbie zgłoszonych wniosków, jak wskazano w tabeli 24. Po pierwsze wyjątkowo owocny rok dla BO we Wrocławiu, a więc 2015 r. był niewątpliwie efektem celowanych działań, np. realizacji projektu „Laboratoriów Obywatelskich".

Warsztaty, jako lokalny pilotaż tej formy współpracy z mieszkańcami, odbyły się w roku 2015 w oparciu o brytyjską metodę *Planning for Real*. Warsztaty przeprowadzono w rejonach, w której do tej pory nie było zbyt dużego zainteresowania BO we Wrocławiu. Warsztaty miały miejsce na Oporowie, Biskupinie-Sępolnie-Dąbiu-Bartoszowicach, Borku, Szczepinie i Brochowie. Na każdym z tych osiedli odbyła się seria czterech spotkań. Partnerami Biura Rady Miejskiej w projekcie Laboratoriów Obywatelskich było

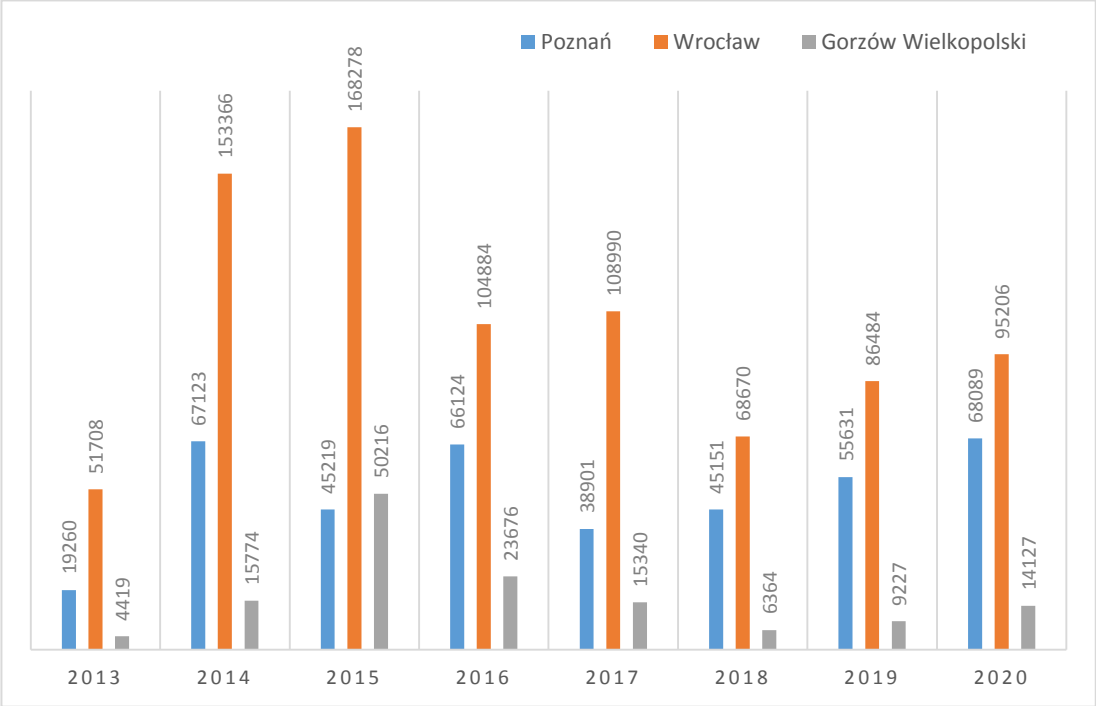
Towarzystwo Urbanistów Polskich i Instytut Rozwoju Terytorialnego oraz ponad 20 wolontariuszy. Mieszkańcy pod ich okiem przygotowali wnioski i wstępnie szacowali zainteresowanie mieszkańców. Wnioski od pomysłu do kompletnego wniosku przygotowano w ramach warsztatów. W kolejnym roku zabrakło determinacji i pomocy w konstruowaniu wniosków.

Rejony mocno zaktywizowane w roku 2015 są rejonami granicznymi miasta, które zwykle nie są zbyt aktywne, co widać nie tylko w BO we Wrocławiu, ale również wyborach politycznych. W 2016 r. zmienił się również podział na rejony, powodujący, że mieszkańcy nie do końca wiedzieli, do jakiego rejonu wpisuje się ich projekt, często rezygnując w ogóle ze składania wniosku. W 2018 r. za to mieszkańcom niezbyt podobało się, że zlikwidowano budżet zielony. Mieszkańcy miasta upatrywali w tym zakresie dużą zmianę strategiczną, rezygnacja we Wrocławiu z BO zielonego zniechęciła mocno mieszkańców do aktywności. Wartości ekologiczne mocno podkreślono jednak w innych działaniach na terenie miasta, dlatego w kolejnych latach partycypacja mieszkańców w WBO zaczęła rosnąć.

W Poznaniu zauważalny spadek aktywności mieszkańców można było zaobserwować w 2015 r. Jak już wspomniano początkowy system weryfikacji wniosków utrzymujący się do 2015 r. nie był zdaniem mieszkańców dobrym rozwiązaniem. Na etapie ewaluacji podkreślali oni znikomy wpływ na to, jakie projekty poddane będą pod głosowanie, padały wręcz zarzuty, że takie rozwiązanie podważa istotę partycypacji mieszkańców. Dopiero po zmianach w procedurach, a więc tak jak od 2016 r. funkcjonuje jedynie ocena formalna składanych wniosków, aktywność mieszkańców zaczęła regularnie rosnąć. Spadek pojawił się także w 2017 r., kiedy to zmieniono system głosowania na elektroniczny. Wielu mieszkańców nie poradziło też sobie z głosowaniem, znaczna część oddanych głosów była nieważna. Gdyby doliczyć liczbę głosów oddanych w głosowaniu, ale nieważnych, poziom ten nie byłby tak niski wzrósłby to liczby 54976 głosów.

Gorzów Wlkp. w porównaniu do dwóch pozostałych miast cechuje się zdecydowanie mniejszą liczbą głosujących. Po pierwsze jest to zdecydowanie mniejsze miasto, ale licząc udział mieszkańców w głosowaniu w porównaniu do osób uprawnionych wskaźnik ten i tak jest mniejszy niż w innych miastach. Wynika to z zasad BO panujących w tym mieście. Wybór projektów tylko w zakresie projektów ogólno-miejskich odbywał się w ramach głosowania powszechnego. Projekty rejonowe były wybierane w ramach konsultacji społecznych organizowanych przez rady poszczególnych osiedli. Stąd liczba mieszkańców głosujących była zdecydowanie mniejsza. Procedury te w 2021 r. zostały drastycznie zmienione i wprowadzono powszechne wybory w BO. Gdyby taką procedurę przyjąć

w dwóch pozostałych miastach, poziom aktywności mieszkańców, można przypuszczać, byłby znacznie mniejszy. Jednak w znacznej mierze głosowanie mieszkańców koncentruje się na terenie najbliższym, zwykle tam gdzie mieszkają, czując, że mają bezpośredni wpływ na to, co zmienia się w ich otoczeniu najbliższym. Przy okazji, jak już decydują się głosować, podejmują również decyzję w zakresie wyboru projektu ogólno-miejskiego. Wybór projektów rejonowych jest zatem motywatorem partycypacji. Warto podkreślić jednak rok 2015, w którym liczba głosujących była wyjątkowo duża i przewyższyła nawet liczbę głosujących tego roku w Poznaniu. Był to efekt kampanii promującej BO i pierwszą pogłębioną ewaluację BO w 2014 r. Był to jednak jednorazowy taki wysoki poziom aktywności w Gorzowie Wlkp.



Wykres 4. Dynamika liczby głosów oddawanych w głosowaniu na projekty budżetów obywatelskich w Poznaniu, Wrocławiu i Gorzowie Wlkp. w latach 2013-2020

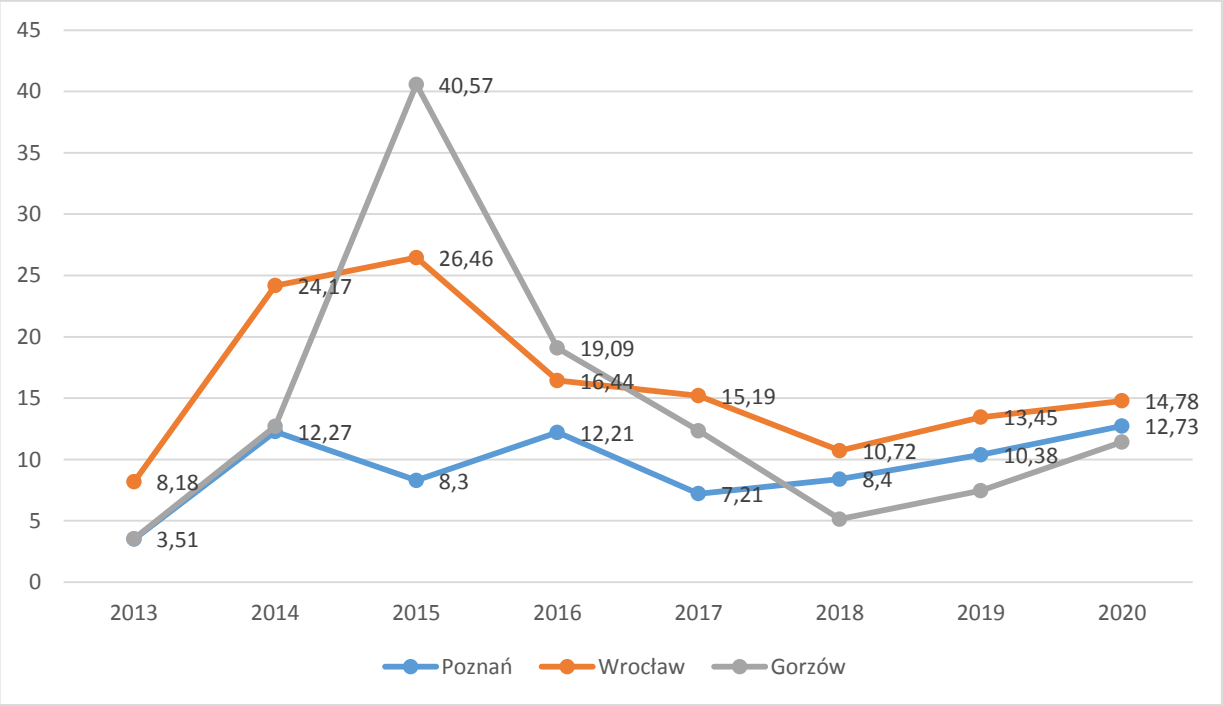
Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentów z Urzędów Miast podsumowujących poszczególne edycje budżetów obywatelskich w Poznaniu, Wrocławiu i Gorzowie Wlkp.

Porównując te dane nie można ujednolicić wyników, ale na pewno można zauważyć, iż zmiany w procedurach i zasadach organizacji BO rzutują na poziom aktywności mieszkańców w tym zakresie.

Zgodnie z planem badań, autorka zaproponowała na etapie jego projektowania wyliczenie i zinterpretowanie wskaźnika partycypacji brutto i netto. Na wykresie 5 zobrazowane zostały zmiany wskaźnika partycypacji brutto. Jednak z uwagi na często zmieniające się obostrzenia

związane z wiekiem osób uprawnionych do głosowania BO, ale i brakiem możliwości pozyskania dokładnych informacji (np. jaka była populacja mieszkańców Wrocławia w 2015 r. powyżej 13 roku życia) okazało się, że wyliczenie wskaźnika partycypacji netto nie jest możliwe.

Można jednak zauważyć, iż rok 2015 był rokiem szczególnym. Był to rok, w którym władze wielu miast podjęły działalność marketingowo na rzecz zwiększania świadomości mieszkańców w zakresie partycypacji, a także propagowania samej idei budżetu obywatelskiego, zgłaszania projektów i zachęcania do aktywnego udziału w wyborach. Warto również zwrócić uwagę, iż w 2015 r. odbyły się w Polsce zarówno wybory prezydenckie, jak i wybory parlamentarne. Taka kumulacja wyborów najprawdopodobniej miała wpływ na pobudzenie partycypacji mieszkańców. Można domniemać, iż zwolennicy nowoczesnych forma zarządzania państwem i miastem są raczej związani światopoglądowo z opcją centro-lewicową. Wygrana ugrupowań prawicowych w 2015 r. mogła też być bodźcem do zwiększonej zdecydowanie aktywności mieszkańców w tym roku. W komentarzach powyborczych podkreślano słabą frekwencję wyborczą, szczególnie wyborców oponentów ugrupowań prawicowych. Stąd niewykluczone efektem była zwiększona ich aktywność właśnie wyborach BO.



Wykres 5. Dynamika zmian wskaźnika partycypacji brutto w głosowaniu na projekty budżetów obywatelskich w Poznaniu, Wrocławiu i Gorzowie Wlkp. w latach 2013-2020

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentów z Urzędów Miast podsumowujących poszczególne edycje budżetów obywatelskich w Poznaniu, Wrocławiu i Gorzowie Wlkp.

Pozytywną obserwacją jest, iż poza wyjątkowym rokiem 2015, można obserwować ciągły, niezbyt dynamiczny, ale stopniowy wzrost aktywności mieszkańców i ich większe zainteresowanie własnym miastem i samym budżetem obywatelskim.

Kolejnym ważnym elementem analizy porównawczej badanych budżetów Poznania, Wrocławia oraz Gorzowa Wlkp. był zasięg terytorialny projektów obywatelskich. Warto zauważyć, iż w ramach wszystkich projektów zarówno zgłaszanych, jak i wybieranych, są takie, których zasięg jest ogólno-miejski, z którego wszyscy mieszkańcy korzystają równie intensywnie i są do tego uprawnieni jako jego beneficjenci. Są też projekty rejonowe, które zwykle pokrywają się z dzielnicami miasta. Zakresy terytorialne tych rejonów jednak w trakcie badanego zakresu zmieniały się. Z początku analizowane miasta podzielone były wręcz na osiedla, z czasem zmieniając rejony na większe terytorialnie obszary, ograniczające się do dzielnic, a nawet połączenie kilku dzielnic. Tabela 25 prezentuje liczbę i udział procentowy projektów realizowanych w ramach BO według zasięgu, w stosunku do projektów ogółem w badanych miastach.

Tabela 25. Liczba i udział projektów rejonowych, ogólno-miejskich i oświatowych w Poznaniu, Wrocławiu i Gorzowie Wlkp. w latach 2013-2020

Rok	Projekty													
	Rejonowe*						**Ogólno-miejskie***						**Oświatowe***	
	Poznań		Wrocław		Gorzów		Poznań		Wrocław		Gorzów		Gorzów	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	
2013	2	40	8	100	14	93,3	3	60	0	0	1	6,7	0	
2014	2	50	86	96,6	10	100	2	50	3	3,4	0	0	0	
2015	2	33,3	78	96,3	5	100	4	66,7	3	3,7	0	0	0	
2016	34	91,9	61	91	9	100	3	8,1	6	9,0	0	0	0	
2017	44	93,6	59	92,2	8	57,1	3	6,4	5	7,8	2	14,3	4	28,6
2018	31	91,2	57	90,5	38	77,6	3	8,8	6	9,5	3	6,1	8	16,3
2019	27	90	12	60	29	80,6	3	10	8	40	2	5,6	5	13,9
2020	32	91,4	12	60	29+1	81,1	3	8,6	8	40	2	5,4	8	13,5

Źródło: opracowanie własne. na podstawie na podstawie dokumentów z Urzędów Miast podsumowujących poszczególne edycje budżetów obywatelskich w Poznaniu, Wrocławiu i Gorzowie Wlkp.

Na podstawie tabeli 25, nie można wskazać jednorodnej tendencji we wszystkich miastach. Choć w dominującej części przeważały projekty rejonowe. Wynika to z dość sztywnych procedur budżetu obywatelskiego. Można zaobserwować, iż w początkowych latach wdrażania BO liczba wybieranych projektów ogólno-miejskich nieco się zmieniała, jednak zdecydowanie większe dysproporcje można zauważyć na poziomie projektów rejonowych. W większości miast w wyniku ewaluacji dokonywane zmiany w procedurze nie dotyczyły jedynie kwestii oceny projektów i ich weryfikacji, ale również alokacji środków. W myśl procedur BO w we wszystkich miastach z góry określano rokrocznie całościową pulę środków BO i dodatkowo wskazywano podział środków między projekty ogólno-miejskie i rejonowe. Docelowo we wszystkich miastach przyjęty został schemat sztywnej liczby wybieranych projektów ogólno-miejskich, a że te projekty należały to projektów tzw. dużych (z uwagi na przyznawane na ten cel środki finansowe), to też ich wybierana ilość była znacznie mniejsza niż projektów rejonowych. Pozostała pula środków była dzielona na wybrane projekty, dzieląc środki równomiernie na poszczególne rejony miasta.

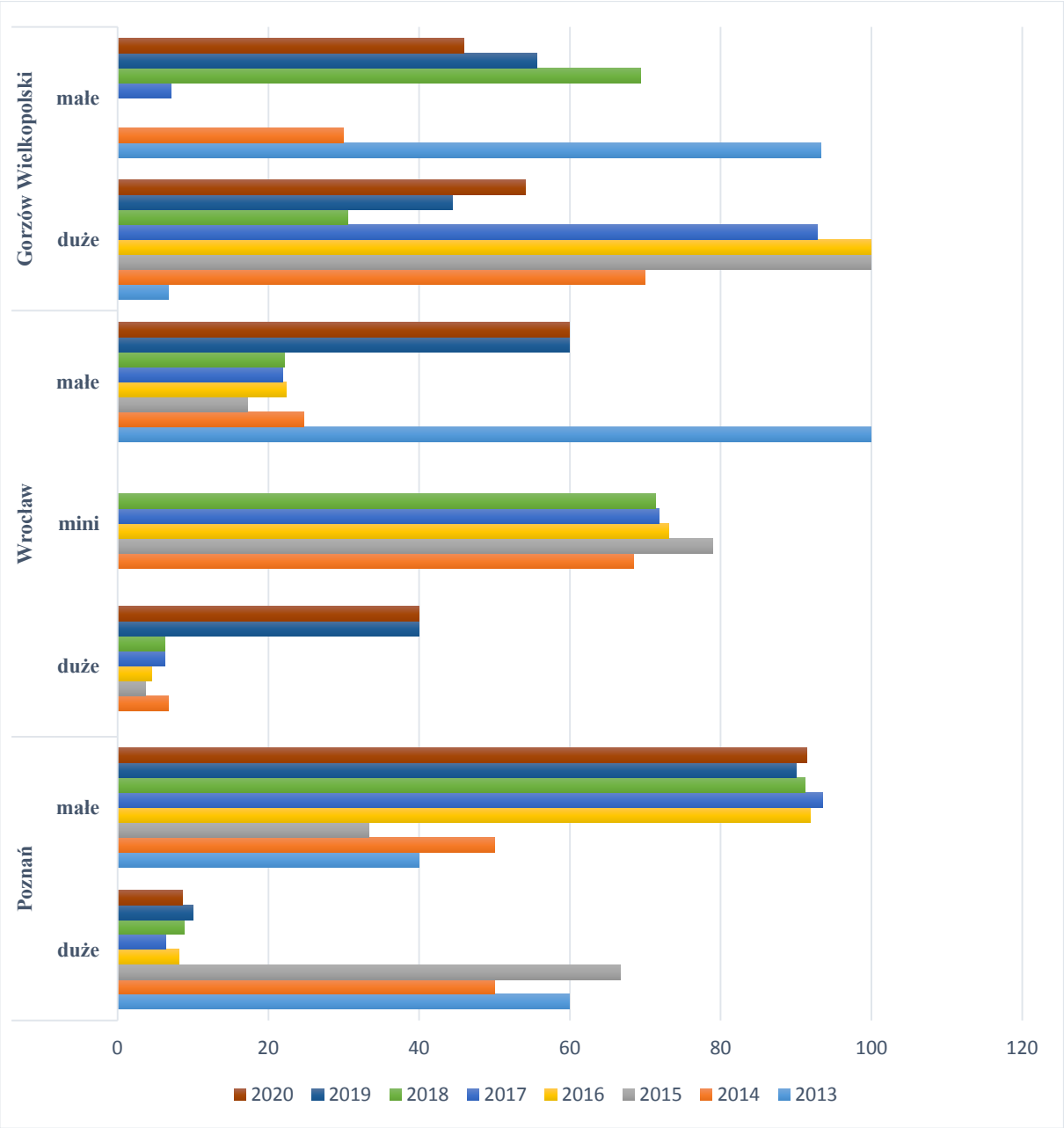
W latach 2019-2020 liczba wybieranych projektów w Gorzowie Wlkp. i Wrocławiu w ramach wyborów była odgórnie zaplanowana i zapisana w procedurze. Dlatego jest taka sama, a więc dopuszczonych do realizacji miało być 29 projektów. W roku 2020 w Gorzowie Wlkp. dodatkowo zrealizowano 1 projekt (dlatego w tabeli jest ujęty jako 29+1). Zmiana ta wynikała z oszczędności. Zgodnie z procedurami, jeśli po zrealizowaniu projektów zostaną niewykorzystane środki finansowe, władze miasta mogą podjąć decyzję o realizacji kolejnego dodatkowego projektu[356].

Ukazując jak budżet obywatelski zmieniał się i rozwijał w badanym okresie, autorka uznała, iż należy poddać analizie również wielkość realizowanych projektów. Wielkość projektów mierzona była wysokością inwestycji – czyli sumą środków finansowych przeznaczonych na daną inwestycję. Warto zauważyć, iż w procedurach budżetów obywatelskich władze miast odgórnie zaproponowały swoim mieszkańcom dwie pule środków, projektów dużych i projektów małych. Wysokość przyznawanych środków zmieniała się z roku na rok w poszczególnych miastach. Co więcej, w pierwszych latach, nie we wszystkich miastach była związana z zasięgiem terytorialnym projektu, czyli wielkość nie była skorelowana z charakterem rejonowym czy ogólno-miejskim. Ta zależność projekt

[356] Tak też się stało w tym wypadku.

ogólno-miejski – projekt duży, czy projekt rejonowy – projekt mały, ukonstytuowały się dopiero z czasem. W Gorzowie Wlkp. takiej korelacji jednak nie ma do dzisiaj.

W Poznaniu, od początku wielkość projektu była powiązana z jego zasięgiem terytorialnym (wyk. 6). Oznacza to, że w zasadach realizacji projektów zakładano, iż duże projekty będą realizowane w zasięgu ogólno- miejskim, a małe będą dotyczyć projektów rejonowych. Od 2016 r. w Poznaniu zdecydowanie przeważały projekty małe. Wynikało to z prostego powodu, iż ogólno-miejskich projektów mogła być określona z góry liczba – 3 projekty na rok, podobnie jak pula dostępnych środków na ten cel. Należy zauważyć, że zgłaszane projekty wykazywały bardzo duże dysproporcje w stosunku do wysokości wnioskowanych środków, począwszy od całkiem małych, wymagających finansowania na poziomie 10 000 zł (projekt z 2016 r. Główna rzeka Poznania – projekt mały), po takie, których wartość szacowana była na poziomie 1 500 000 zł (projekt z 2017 r. Stara Lwiarnia jako Muzeum Historii – projekt duży). Konieczne zatem było wyodrębnienie takich dwóch grup projektów. Od 2016 r. w Poznaniu procentowy udział projektów małych, w całej puli projektów, był w miarę na podobnym poziomie.



Wykres 6. Struktura wielkości projektów finansowanych w ramach BO w Poznaniu, Wrocławiu i Gorzowie Wlkp. w latach 2013-2020 (w%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentów z Urzędów Miast podsumowujących poszczególne edycje budżetów obywatelskich w Poznaniu, Wrocławiu i Gorzowie Wlkp.

We Wrocławiu w 2013 r. wszystkie projekty były małe (wyk. 6). W latach 2014-2018 większość stanowiły projekty mini, a najmniejszy był odsetek projektów dużych. Projekty mini są swego rodzaju wyjątkiem od reguły. Takie projekty nie mogły przekraczać kwoty 250.000 zł. Taka pula projektów została wyodrębniona tylko we Wrocławiu. W pozostałych miastach zaproponowany był jedynie podział na projekty duże i małe. W latach 2019-2020 przeważały projekty małe, a w pozostałych były to projekty duże.

Należy zauważyć, iż we Wrocławiu limity finansowe na projekty były inne niż w Poznaniu. Do 2018 r. nie było związku między wielkością projektu a zasięgiem terytorialnym. Projekty duże mogły być realizowane w rejonie, a małe, czy mini miały również charakter ogólno-miejski. Dopiero gruntowne zmiany w projektach od 2019 r. powiązały wielkość projektu z zasięgiem oddziaływania tak, jak w Poznaniu było to od początku wdrażania budżetów obywatelskich. Od tego 2018 r. zlikwidowano również pulę projektów mini, ograniczając projekty małe na potrzeby rejonowych projektów.

Podobnie jak we Wrocławiu, w Gorzowie Wlkp., w początkowym okresie funkcjonowania BO, wielkość projektów nie wykazywała korelacji z zasięgiem terytorialnym projektu. Zarówno te małe, mogły być projektami ogólno-miejskimi, jak i duże projekty mogły być realizowane w rejonie. W latach 2015-2016 realizowane był tylko projekty duże. Z wyjątkiem lat 2014, 2017 i 2020 w pozostałych latach przeważały projekty małe.

Przy okazji analizy proporcji projektów małych do dużych w poszczególnych miastach nie można nie podkreślić, że pula środków przeznaczane na odpowiednio te dwie grupy były w badanych miastach porównywalne. Wielkości te zmieniały się na przestrzeni lat, ale warto zwrócić uwagę, iż wysokość środków w BO w Gorzowie Wlkp. znacząco odbiegała od pozostałych dwóch miast. Jak wspomniano wcześniej w Poznaniu pula środków przeznaczonych na projekty duże sięgała 1,5 mln zł, a w ostatnich 3 latach nawet to 2 mln zł, we Wrocławiu tak samo. Natomiast w Gorzowie Wlkp. maksymalna wartość projektu dużego, o którą można było wnioskować, było to 250.000 zł, a więc jak w przypadku wrocławskich projektów mini.

5.3. Zrównoważony rozwój w projektach budżetów obywatelskich

Ze względu, że projekty budżetów obywatelskich są inicjowane i wybierane przez mieszkańców, dają one możliwość realizacji ich potrzeb oddolnych. Składając wnioski, a także dokonując wyborów, obywatele wskazują, co dla nich jest ważne. W związku z tym, prezentują czego mieszkańcom trzeba, czego brakuje, albo co chcieliby rozwinąć czy rozbudować. Efekty realizacji projektów dość często przyjmują formę materialną, dzięki której, można powiedzieć, generowany jest wzrost. Rozwój wspomagany jest przez BO, gdyż zakładane, a ostatecznie realizowane przez niego cele są zwykle wielowymiarowe, a tym samym w sposób pełniejszy dążą do poprawy egzystencji i podniesienia jakości życia mieszkańców.

Jak sugeruje **S. Kozłowski,** istnieją jednak realne bariery, które utrudniają bądź wręcz uniemożliwiają wprowadzenie koncepcji zrównoważonego rozwoju w życie:

- gloryfikacja postępu naukowego,
- pogoń za wydajnością produkcji i konsumpcji,
- wzmocnienie konkurencji,
- uprzedmiotowienie pragnień ludzi[357].

Do tej grupy przyczyn, **Z. Sadowski** dodaje jeszcze brak rzeczywistej i autentycznej woli politycznej[358]. Wskazane przez S. Kozłowskiego i Z. Sadowskiego ograniczenia wynikają z zadań i priorytetów realizowanych przez przedsiębiorstwa. Ograniczenia te są bowiem czynnikami napędzającymi jedynie wzrost gospodarczy, bardzo często nie biorą pod uwagę skutków społecznych i ekologicznych albo je marginalizują. Władze lokalne, tak jak przedsiębiorcy, dostrzegają potrzebę realizowania strategii zrównoważonego rozwoju. Wola polityczna władz zmienia się jednak nie tylko z uwagi na obserwowane zmiany w świadomości społeczeństw, ale również wynika z narzuconych odgórnie zapisów prawnych.

Budżet obywatelski niweluje w pewnym stopniu też te bariery, kładąc nacisk na sferę ekologiczną i społecznokulturową rozwoju. Wyniki przeprowadzonych analiz pokazują, iż założone cele projektów dążą do realizacji celów zrównoważonego rozwoju, a tym samym wpływają na sam ten rozwój i go napędzają. W ramach prowadzonych analiz autorka dokonała oceny, czy generowane w wyniku realizacji projektów efekty są zrównoważone. Efekty te oceniono z uwagi na trzy aspekty zrównoważonego rozwoju: zrównoważenie, trwałość
i samopodtrzymywanie. Każde kryterium oceniane było w skali dwupunktowej zero-jedynkowej (albo spełnia albo nie). Poziom zrównoważenia autorka określi według następującej zasady:

- projekty, które z wszystkich trzech kryteriów zyskają po 1 punkcie, a więc łącznie uzyskają 3 punkty, autorka określi jako **zrównoważone.**
- projekty, które z dwóch kryteriów zyskają po 1 punkcie, a więc łącznie zdobędą 2 punkty, autorka określi jako **średnio zrównoważone**.

---

[357] S. Kozłowski, *Ogólne uwarunkowania ekorozwoju*, [w:] B. Poskrobko (red.), *Sterowanie ekorozwojem. Teoretyczne aspekty ekorozwoju*, tom I, Wyd. Politechniki Białostockiej, Białystok 1998, s. 91.
[358] Z. Sadowski, *Dezyderat trwałego rozwoju i warunki jego spełnienia. (Tezy*), [w:] *Filozoficzne i społeczne uwarunkowania zrównoważonego rozwoju*, A. Pawłowski (red.), Monografie nr 16, PAN, Komitet Ochrony Środowiska, Lublin 2003, s. 14.

- projekty, które tylko z jednego z kryteriów zyskają 1 punkt, a więc łącznie zdobędą 1 punkt, autorka określi jako **słabo zrównoważone**.

Jak wynika z tabeli 26 **w Poznaniu** w większości badanych lat ponad **połowa** projektów stanowiły te, które można uznać za zrównoważone. Najwięcej takich projektów było wybranych w 2017 r. Jednak z uwagi na różną liczbę wybieranych projektów w poszczególnych latach, procentowo to rok 2016 był rokiem z najlepszym wynikiem.

Średnio zrównoważone projekty stanowiły średnio ¼ projektów. Natomiast słabo zrównoważone projekty miały niewielkie znaczenia, stanowiąc jedynie średnio 1/8 ogółu wszystkich projektów. Nieznaczny wzrost w ostatnich latach projektów słabo zrównoważonych można przypisać większemu zainteresowaniu i poparciu dla projektów nastawionych na mniejsze społeczności, czasem wręcz sąsiedzkie i mniej trwałe, bo mające charakter inicjatyw, kampanii społecznych czy wydarzeń sportowo-kulturalnych.

We Wrocławiu sytuacja kształtowała się inaczej. Zdecydowana większość projektów stanowią projekty zrównoważone. **Średnio ¾ projektów wybranych** można uznać za zrównoważone, a ¼ za średnio zrównoważone. Projektów słabo zrównoważonych w zasadzie nie ma. Są to pojedyncze przypadki w każdym badanym roku. Asymetria ta najprawdopodobniej wynika z procedur BO. We Wrocławiu zgłaszane projekty musiały być przypisane do określonych kategorii, których efekty można skorelować z działaniami na rzecz zrównoważonego rozwoju. Jednak zrównoważony rozwój sam w sobie nie był celem zamierzonym.

We Wrocławiu kategorie te nie uwzględniały działań w zakresie wydarzeń, pojedynczych, przypadkowych. Z góry bowiem zaplanowano, iż efekty miały generować podniesienie jakości życia mieszkańców, a więc podwyższać też poziom infrastruktury miejskiej, lub niwelować braki w jej zakresie. Same kategorie już miały znamiona zrównoważenia, więc i projekty je realizujące z założenia dążyły do samo podtrzymania, trwałości i zrównoważenia. Należy zwrócić uwagę, że w procedurach poznańskiego BO nie ma konieczności przypisania projektów do określonej kategorii. Każdy projekt może być zgłoszony, byle by nie wpisywał się w zadania własne gminy. Dzięki temu dostęp i zakres projektów jest otwarty i prawie nieograniczony.

W **Gorzowie Wlkp.**, podobnie jak we Wrocławiu, władze miasta, przygotowując i konsultując procedury i zasady BO, narzuciły mieszkańcom konieczność wpisania projektu w określone kategorie. Kategoryzowanie projektów wymusiło tym samym realizację projektów, których efekty miały być widoczne w mieście. Jak widać w tabeli 26 w pierwszych latach ponad ¾ projektów stanowiły projekty zrównoważone. W 2016 r.

zauważyć można mocny spadek wynikający z tego, iż w tym roku dopuszczono projekty miękkie, społeczne, a tym samym trwałość ich nie mogła zostać uznana z wysoką.

Jak ujęto w tabeli 26, w Poznaniu projektów zrównoważonych jest z każdym rokiem coraz więcej. Można obserwować ich trend wzrostowy. W przypadku średnio zrównoważonych projektów tendencja jest spadkowa, natomiast w słabo zrównoważonych projektach utrzymuje się ona na stabilnym poziomie. W Gorzowie Wlkp. mocno wyróżniał się rok 2016, który zaburzał ciągłość trendu, ale jak wspomniano powyżej, jest to uzasadnione. To był pierwszy rok, w którym mieszkańcom pozwolono wybierać również projekty tzw. miękkie. W kolejnych latach procedury ograniczyły ilość możliwych do wyboru projektów miękkich do 1. W tabeli 26 widać również, że projektów słabo zrównoważonych w zasadzie w Gorzowie Wlkp. nie ma. Wyjątkiem był rok 2018.

•

Tabela 26. Liczba i udział projektów o różnym poziomie zrównoważenia w Poznaniu, Wrocławiu i Gorzowie Wlkp. w latach 2013-2020

Projekty	zrównoważone						średnio zrównoważone						słabo zrównoważone					
	Poznań		Wrocław		Gorzów Wlkp.		Poznań		Wrocław		Gorzów Wlkp.		Poznań		Wrocław		Gorzów Wlkp.	
Rok	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
2013	2	40,0	4	50,0	12	80,0	3	60,0	3	37,5	3	20,0	0	0	1	12,5	0	0
2014	3	75,0	72	80,9	7	70,0	1	25,0	16	18,0	3	30,0	0	0	1	1,10	0	0
2015	4	66,6	63	77,8	4	80,0	1	16,7	17	21,0	1	20,0	1	16,7	1	1,20	0	0
2016	29	77,7	51	76,1	4	44,4	6	16,6	16	23,9	5	55,6	2	5,7	0	0	0	0
2017	34	72,3	61	84,7	10	71,5	5	10,6	10	13,9	4	28,5	8	17,1	1	1,40	0	0
2018	18	53,0	47	74,6	34	69,4	8	23,5	16	25,4	13	26,5	8	23,5	0	0	2	4,1
2019	19	63,3	15	75,0	24	64,9	8	26,7	5	25,0	13	35,1	3	10,0	0	0	0	0
2020	15	42,8	20	**100**	28	77,8	12	34,4	0	0	8	22,2	8	22,8	0	0	0	0

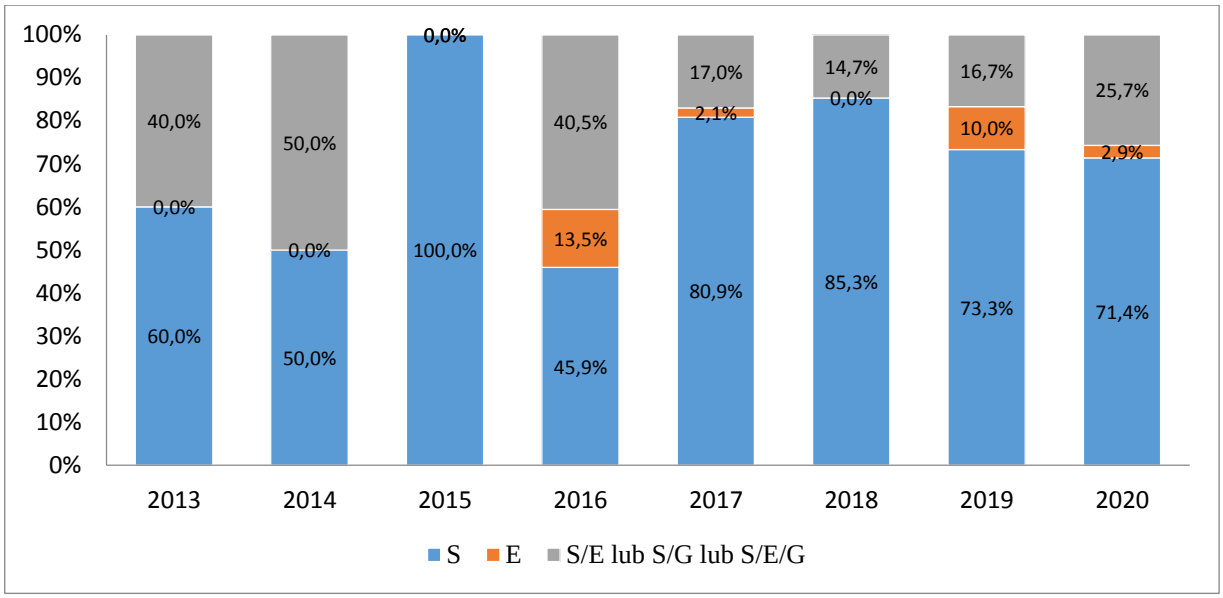
Źródło: opracowanie własne.

Wiedząc, jaki poziom zrównoważenia prezentują wybierane projekty w trzech analizowanych miastach, autorka poddała analizie obszary zrównoważenia, które one realizują. W pierwszej kolejności autorka dokonała oceny projektów pod kątem wpisywania się ich w obszary: społeczny, gospodarczy czy ekologiczny. Część projektów ewidentnie nie wpisywała się w jeden obszar, a opis projektu wpasowywał się w dwa obszary, np. społeczny i ekologiczny. Z tego względu autorka klasyfikując obszary wprowadziła następujące kategorie:

- Społeczne (S),
- Ekologiczne (E),
- Gospodarcze (G),
- Społeczno- ekologiczne (S/E),
- Społeczno- gospodarcze (S/G),
- Społeczno-ekologiczno-gospodarcze (S/E/G).

Projektów czysto gospodarczych w ramach budżetów obywatelskich nie stwierdzono, dlatego na wykresach 7-9 ilustrujących, w jakie obszary wpisują się projekty, nie ujęto tej kategorii.

W Poznaniu (wyk. 7) w roku 2015 wszystkie projekty związane były z obszarem społecznym. W pozostałych latach zdecydowana większość realizowana była również w tym obszarze. Projekty działające w obszarze ekologii występowały w latach 2016-2017 oraz w latach 2019-2020. Pozostałe projekty mieściły się wśród projektów mieszanych (S/E, S/G oraz S/E/G). Natomiast należy zauważyć, że przeważały projekty S/E. Obszar gospodarczy pojawił się sporadycznie w mini skali w jednym projekcie w 2014 r. i w dwóch projektach w 2016 r. W pozostałych latach ten obszar nie był w ogóle realizowany. Nie jest to dziwne, gdyż projekty BO nie mają na celu efektów ekonomicznych; te jedynie pojawiały się jako efekt uboczny. Tak było w przypadku projektu z 2014 r. „Sportowy Gołaj – Odbudowa stadionu na Golęcinie – żużel, park rowerowy, futbol”. Mimo, iż projekt z założenia miał poprawiać infrastrukturę stadionu, to ostatecznie organizator mógł na wyremontowanym obiekcie organizować imprezy odpłatne, a tym samym otrzymywać korzyści finansowe.

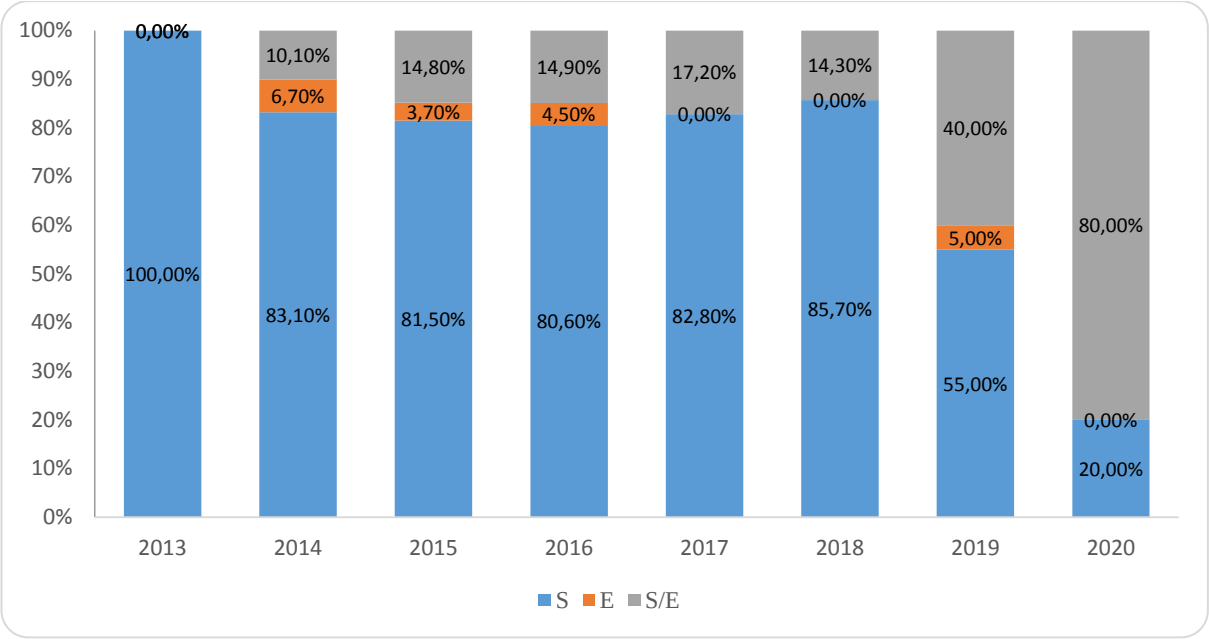


Wykres 7. Odsetek projektów o różnym charakterze w Poznaniu w latach 2013-2020

S – społeczne, E – ekologia, S/E – społeczno- ekologiczne, S/G – społeczno- gospodarcze, S/E/G – społeczno-ekologiczno-gospodarcze

Źródło: opracowanie własne.

We Wrocławiu (wyk. 8) projektów z elementami gospodarczymi w analizowanym okresie w ogóle nie było. Z kolei 2013 rok był tym, w którym pojawiły się tylko projekty społeczne. W kolejnych latach 2014-2019 większość projektów miała charakter społeczny. W latach 2014-2019 stopniowo rósł natomiast udział projektów ekologicznych, ale nie było ich zbyt wiele. Wraz z upływem czasu wrocławskie działania zostały zdominowane przez projekty mieszane S/E w 2020 r. Z każdym kolejnym rokiem odsetek projektów społecznych malał na rzecz projektów społeczno-ekologicznych.



Wykres 8. Odsetek projektów o różnym charakterze we Wrocławiu w latach 2013-2020

S – społeczne, E – ekologia, S/E – społeczno-ekologiczne

Źródło: opracowanie własne.

Na podstawie danych na wykresach 7 – 9 można wysnuć wniosek, iż obszar ekologii jest tym najbardziej „wysublimowanym"[359], tzn. który wpisuje się w najbardziej wyselekcjonowane potrzeby mieszkańców. Tego rodzaju projekty mają bowiem na celu realizację potrzeb wyższego rzędu mieszkańców, czyli takich, które wyartykułowane są dopiero po zaspokojeniu tych rzędu niższego.

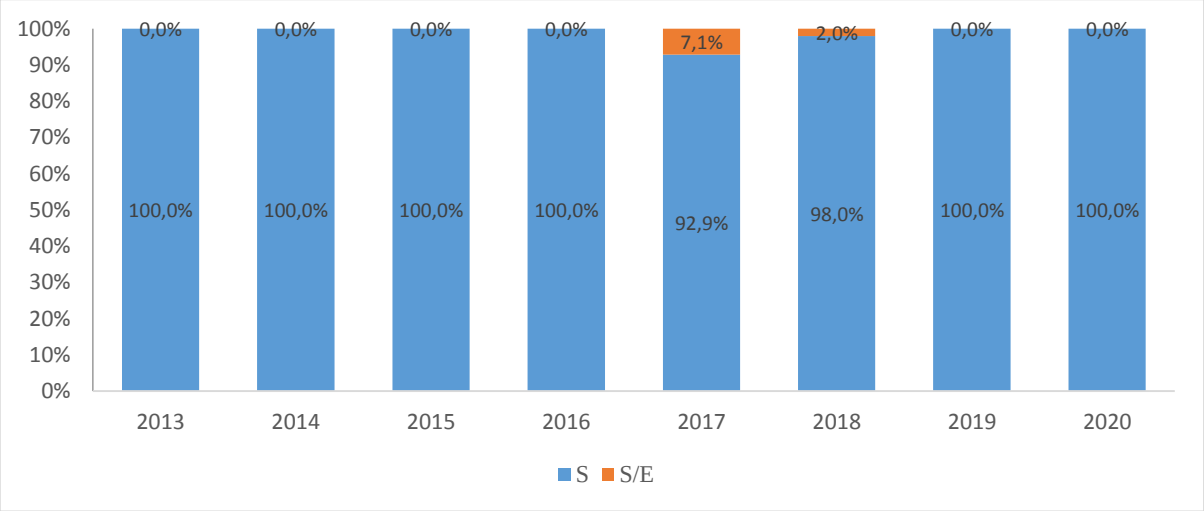
Nawet gdyby odwołać się do podstawowej piramidy potrzeb Maslowa, w pierwszej kolejności zaspakajamy potrzeby bezpieczeństwa i fizjologiczne. Te można wpisać w obszar gospodarczy, gdyż ich zaspokojenie wymaga środków finansowych. Wyżej w piramidzie pojawiają się potrzeby społeczne, które realizują projekty społeczny. Na szczycie są potrzeby samorealizacji, potrzeby wyższego rzędu, wynikające w wyższego poziomu świadomości różnego rodzaju, w tym także środowiskowej. Potrzeby wyższego rzędu zatem wpisują się w obszar społeczny i ekologiczny. Im lepiej zaspokojone są potrzeby niższego rzędu, tym bardziej uwypuklają się niezaspokojone potrzeby wyższego rzędu. Prawdopodobnie we Wrocławiu taką zależność można obserwować. Kiedy zaspokojony jest obszar gospodarczy,

[359] Świadomość potrzeb ekologicznych pojawia się dopiero po zaspokojeniu potrzeb niższego rzędu. Z tego wniosek, że jeśli mieszkańcy zgłaszają takie potrzeby, bo z takiego obszaru zgłaszają projekty, to są na wyższym poziomie samorealizacji.

z czasem społeczny, coraz więcej pojawia się projektów wpisujących się w obszary mieszane i ekologiczne.

W Gorzowie Wlkp. sytuacja wyglądała inaczej niż w pozostałych dwóch miastach. Jak ilustruje wykres 9, tam aspekt gospodarczy w ogóle nie występował, ale również nie było projektów o charakterze czysto ekologicznym. Zdecydowanie dominującym był obszar społeczny. W większości badanych lat wszystkie projekty mieściły się w obszarze społecznym. W latach 2017-2018 zdecydowana większość projektów występowała w obszarze społecznym. Pozostałe projekty dotyczyły projektów mieszanych (S/E).

Gdyby tłumaczyć takie wybory mieszkańców, nie można by jedynie ograniczyć się do powyżej zaprezentowanej koncepcji zaspakajania potrzeb. W przypadku Gorzowa Wlkp. należy podkreślić, że w procedurach BO dużą rolę odgrywają eksperci, grupy doradcze i konsultacyjne. Do 2018 r. wybór zwycięskich projektów nie odbywał się jedynie w drodze otwartego głosowania, jak w przypadku Wrocławia i Poznania. W Gorzowie Wlkp. tylko część projektów podlegała głosowaniu, a część ustalana była przez wyznaczone do tego celu gremia konsultacyjne, w których zasiadali przedstawiciele mieszkańców określonych rejonów. Co więcej – na etapie dopuszczania projektów do dalszego wyboru, wyznaczone gremia konsultacyjne dokonywały selekcji zgłoszonych projektów, mocno ograniczając ich zakres do tych, które w jak największym stopniu przełożą się na podwyższenie infrastruktury technicznej i społecznej miasta.



Wykres 9. Odsetek projektów o różnym charakterze w Gorzowie Wlkp. w latach 2013-2020 -

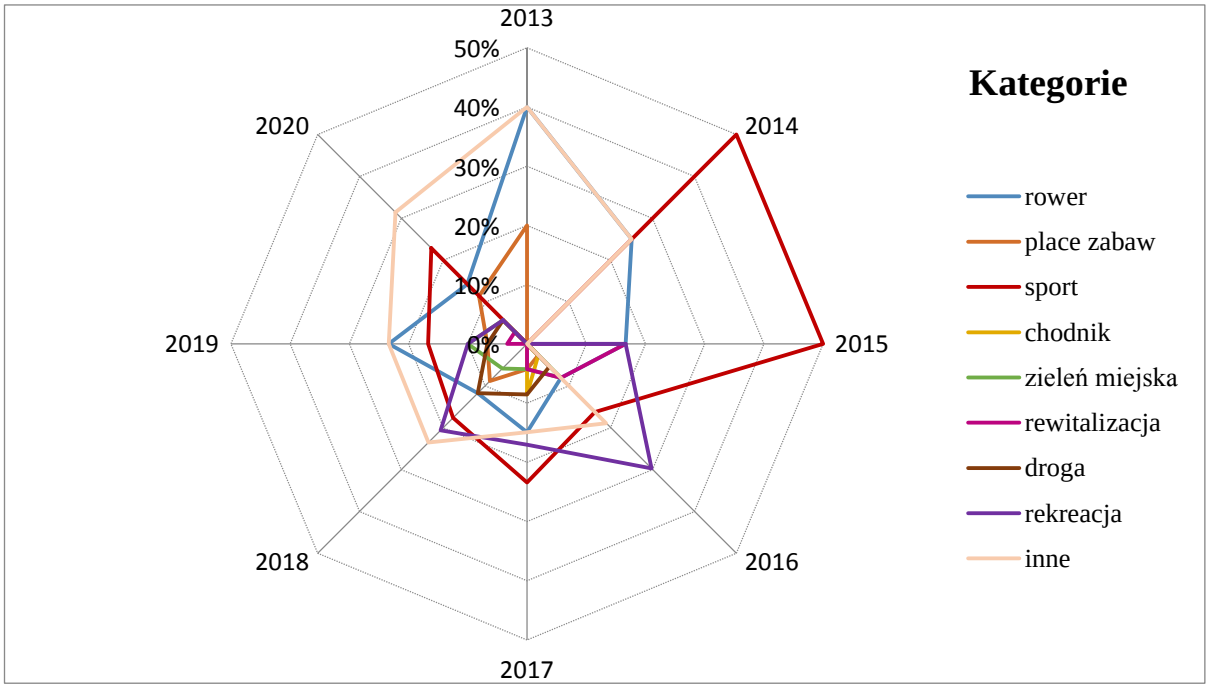
S – społeczne, E – ekologiczne, S/E – społeczno-ekologiczne

Źródło: opracowanie własne.

Prowadząc analizę, czy projekty BO zgodne były z koncepcją zrównoważonego rozwoju warto podkreślić kategorie działań, w jakie wpisywane były projekty budżetów obywatelskich w badanym okresie. W tym celu przedstawione zostaną wykresy radarowe (10-12).

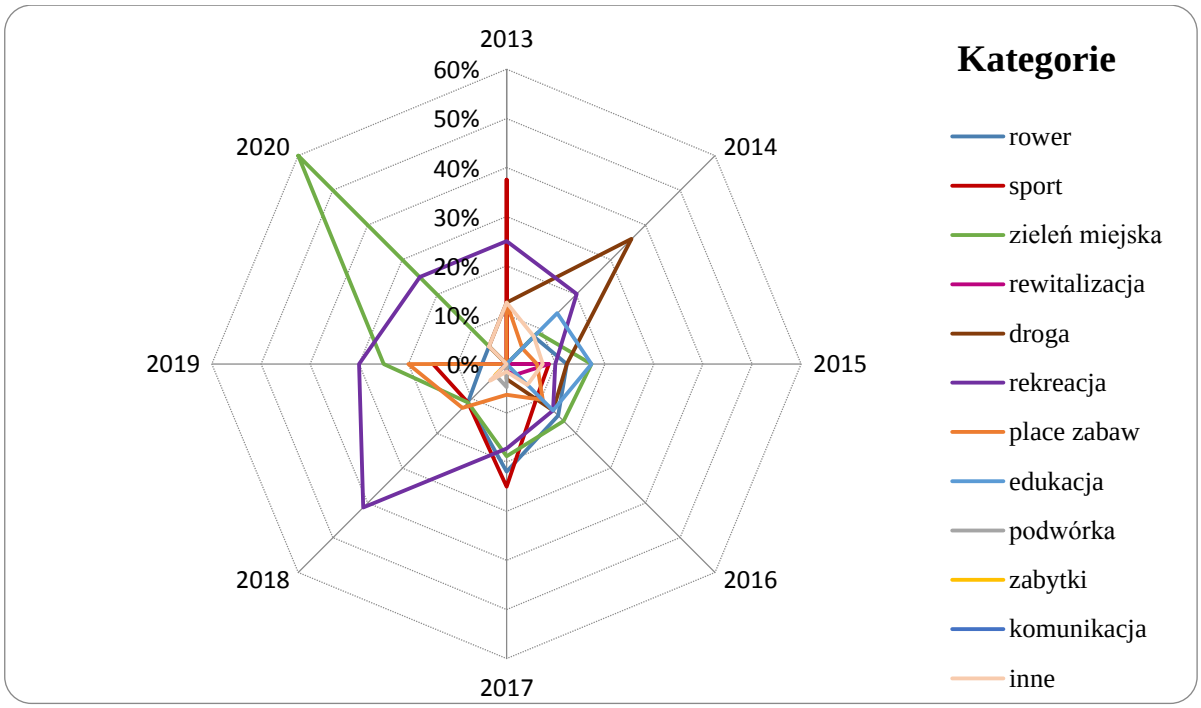
W Poznaniu (wyk. 10) najczęściej realizowane były projekty w **kategorii sport** – połowa wszystkich projektów w latach 2014-2015 oraz największe udziały w roku 2017 i 2020 (odpowiednio 23,4% i 22,9% projektów). Na kolejnych miejscach najczęściej realizowane były projekty w kategorii rekreacja i rower. W **kategorii rekreacja** – największe udziały w roku 2016 i 2018 – odpowiednio 29,7% i 20,6% projektów, natomiast **kategoria rowerowa** – największe udziały miała w roku 2013 i 2019 – odpowiednio 40,0% i 23,3% projektów.

We Wrocławiu (wyk. 11) najczęściej realizowane były projekty w **kategorii rekreacja** – największe udziały w roku 2018 i 2019 (odpowiednio 41,3% i 30,0% projektów). Na kolejnych miejscach najczęściej realizowane były projekty w **kategorii sport** – największe udziały w roku 2013 i 2017 – odpowiednio 37,5% i 25,0% projektów, a także **zieleń miejska** – największe udziały w roku 2015 i 2016 – odpowiednio 17,3% (razem z edukacją) i 16,4% projektów. W roku 2014 największe udziały miały projekty w **kategorii droga** – 36,0% projektów.



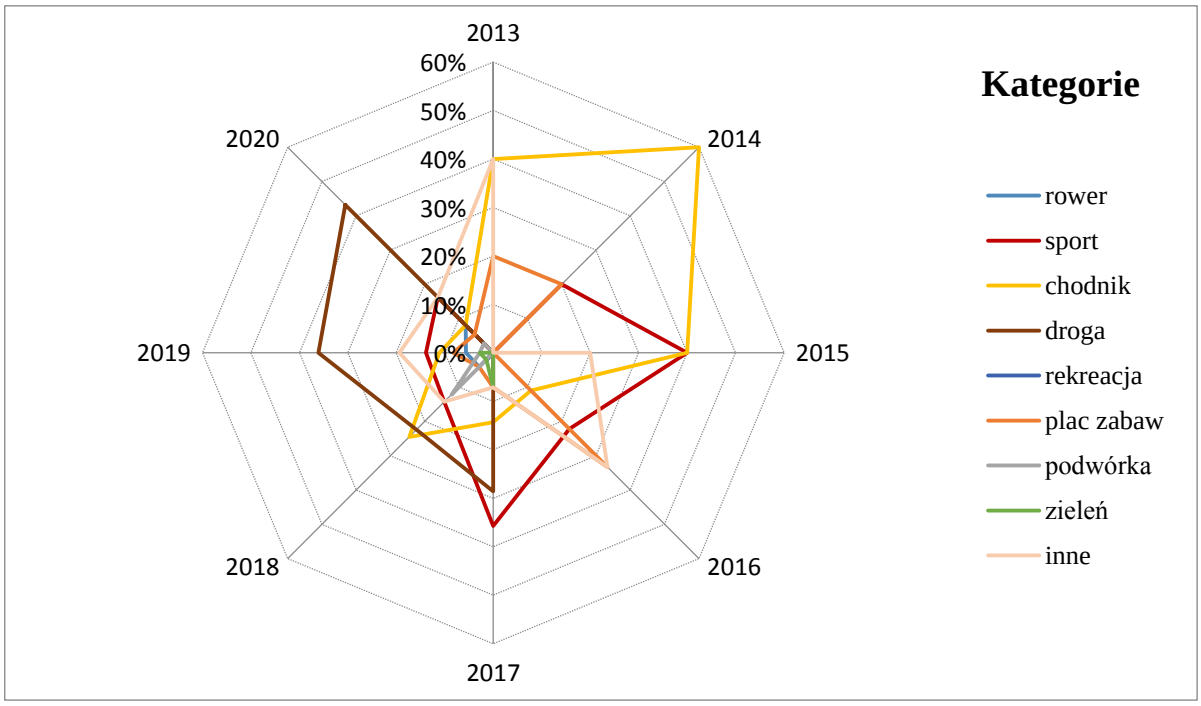
Wykres 10. Odsetek projektów o różnym przeznaczeniu w Poznaniu w latach 2013-2020

Źródło: opracowanie własne.



Wykres 11. Odsetek projektów o różnym przeznaczeniu we Wrocławiu w latach 2013-2020

Źródło: opracowanie własne.



Wykres 12. Odsetek projektów o różnym przeznaczeniu w Gorzowie Wlkp. w latach 2013-2020

Źródło: opracowanie własne.

W Gorzowie Wlkp. (wyk. 12) najczęściej realizowane były projekty w **kategorii chodnik** – największe udziały w latach 2013-2015 i w roku 2018 (odpowiednio 40,0%, 60,0%, 40,0% i 24,5% projektów). Na kolejnych miejscach najczęściej realizowane były projekty w **kategorii droga** – największe udziały w roku 2019 i 2020 – odpowiednio 36,7% i 43,2% projektów, a także **sport** – największe udziały w roku 2015 i 2017 – odpowiednio 40,0% i 35,7% projektów. W roku 2016 największe udziały miały projekty w **kategorii plac zabaw** – 33,3% projektów.

Dokładne liczby wybieranych projektów w poszczególnych kategoriach zostały ujęte w tabeli 27. Dzięki tak porównanym projektom, można wskazać trendy wyborów w poszczególnych miastach. Można na tej podstawie również opracować ranking najchętniej wybieranych kategorii w obrębie poszczególnych miast, a także wskazać kategorie, które były realizowane w ramach zwycięskich projektów w największej liczbie projektów dla wszystkich miast.

Jak wynika z tabeli 27 – 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. Z tego rankingu wynika, iż:

- 1 miejsce – Rekreacja – 118 projektów,
- 2 miejsce ex aequo– Droga i kategoria /Inne 113 projektów,
- 3 miejsce – Sport – 112 projektów,
- 4 miejsce – Rower – 88 projektów,
- 5 miejsce – Zieleń miejska – 84 projektów,
- 6 miejsce – Place zabaw – 62 projekty,
- 7 miejsce – Chodnik – 40 projektów,
- 8 miejsce – Edukacja – 36 projektów,
- 9 miejsce – Rewitalizacja – 9 projektów.

Tabela 27. Liczba projektów o różnym przeznaczeniu w Poznaniu, Wrocławiu i Gorzowie Wlkp. w latach 2013-2020

Kategoria	Miasto	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Razem
rower	Poznań	2	1	1	3	7	4	7	5	30
	Wrocław	0	7	10	10	14	7	1	2	51
	Gorzów Wlkp.	0	0	0	0	0	2	2	3	7
place zabaw	Poznań	1	0	0	1	2	3	2	4	13
	Wrocław	1	4	5	7	4	8	4	0	33
	Gorzów Wlkp.	3	2	0	3	1	2	3	2	16
sport	Poznań	0	2	3	6	11	6	5	8	41
	Wrocław	3	0	7	6	16	7	3	0	42
	Gorzów Wlkp.	0	2	2	2	5	7	5	6	29
chodnik	Poznań	0	0	0	1	4	0	0	0	5
	Wrocław	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Gorzów Wlkp.	6	6	2	0	2	12	4	3	35
zieleń miejska	Poznań	0	0	0	3	2	2	3	2	12
	Wrocław	0	8	14	11	12	7	5	12	69
	Gorzów Wlkp.	0	0	0	0	1	1	1	0	3
rewitalizacja	Poznań	0	0	1	3	2	0	1	1	8
	Wrocław	0	0	7	2	1	0	1	0	11
	Gorzów Wlkp.	0	0	0	0	0	0	0	0	0
droga	Poznań	0	0	0	2	4	4	2	2	14
	Wrocław	1	32	10	9	2	0	0	1	55
	Gorzów Wlkp.	0	0	0	0	4	11	13	16	**44**
rekreacja	Poznań	0	0	1	11	8	7	3	2	32
	Wrocław	2	18	8	9	11	26	6	5	**85**
	Gorzów Wlkp.	0	0	0	0	0	1	0	0	1
inne	**Poznań**	2	1	0	7	7	8	7	11	**43**
	Wrocław	1	7	6	4	4	8	0	0	30
	Gorzów Wlkp.	6	0	1	4	1	13	8	7	40
edukacja	Poznań	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Wrocław	0	13	14	9	0	0	0	0	36
	Gorzów Wlkp.	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Źródło: opracowanie własne.

W tabeli 27 pogrubiono trzy wyniki w ostatniej kolumnie – Razem. Wskazują one kategorie, które w danym mieście były najpopularniejsze, a mianowicie z tych kategorii wybrano najwięcej projektów. Wynika z tego, iż kategorią, która cieszyła się w Poznaniu największą ilością wybranych projektów była kategoria – **Inne**, dla Wrocławia – **Rekreacja**, a dla Gorzowa Wlkp. – **Drogi**. Warto podkreślić, iż poznańskie projekty w większości przypadków były w tej kategorii projektami miękkimi.

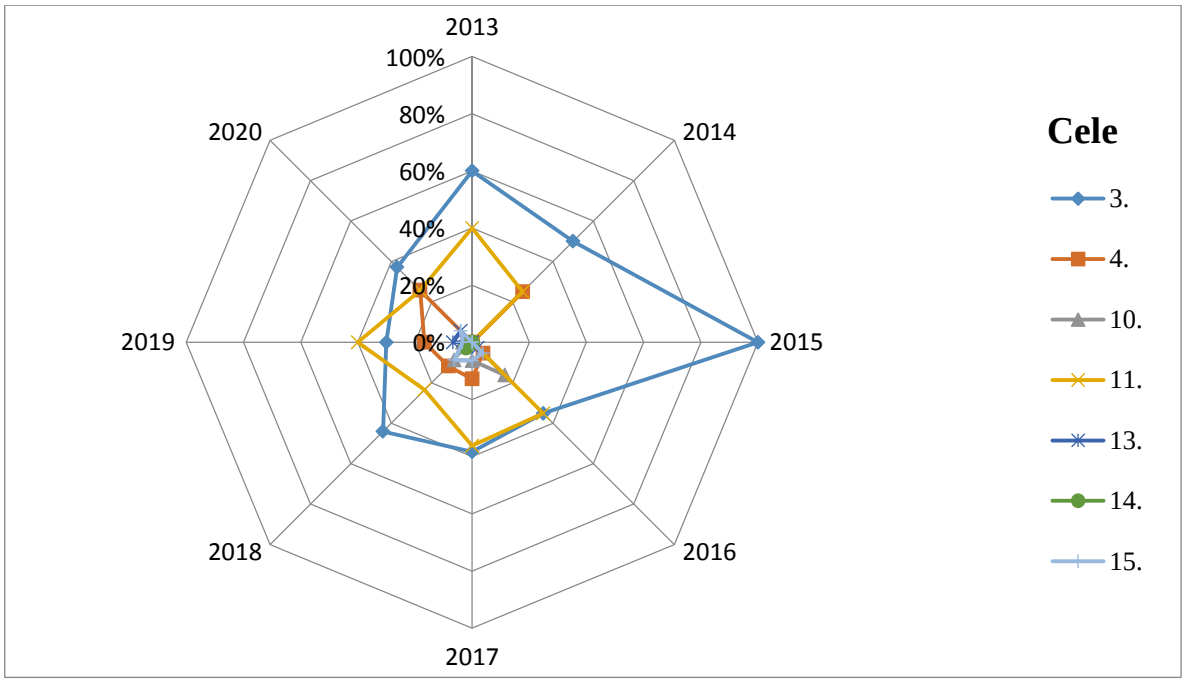
Ocena, na ile projekty budżetów obywatelskich są zrównoważone, obejmowała zgodnie z procedurą badawczą, poziom zrównoważenia, ale w drugim etapie analizy – realizowanie w ramach projektów celów zrównoważonego rozwoju. Autorka oceniała wybrane projekty budżetów obywatelskich, na ile w założeniach i planowanych efektach wpisywały się one w cele zrównoważonego rozwoju. Każdy z wybranych projektów był analizowany pod kątem wpisania go do przewidywanych efektów 17 celów zgodnych ze wspomnianą wcześniej Agendą 2030. Autorka ograniczyła się do wskazania wiodących celów, określając je mianem celów A – najbardziej istotnych i celów B – drugich w kolejności istotności.

W przypadku wielu projektów można by wskazać również kolejne realizowane cele, ale zdaniem autorki wskazywanie wszystkich celów, nawet tych realizowanych w mini skali zaburzałoby obraz analizy. Stąd ocena skoncentrowała się na dwóch szczególnie istotnych grupach celów.

Żadnego z realizowanych projektów nie można było przypisać jedynie do jednego celu zrównoważonego rozwoju. Każdy projekt dążył do osiągania efektów z pogranicza minimum dwóch celów Agendy 2030. Projekty BO w badanych miastach wpisywały się przede wszystkim w następujące cele :

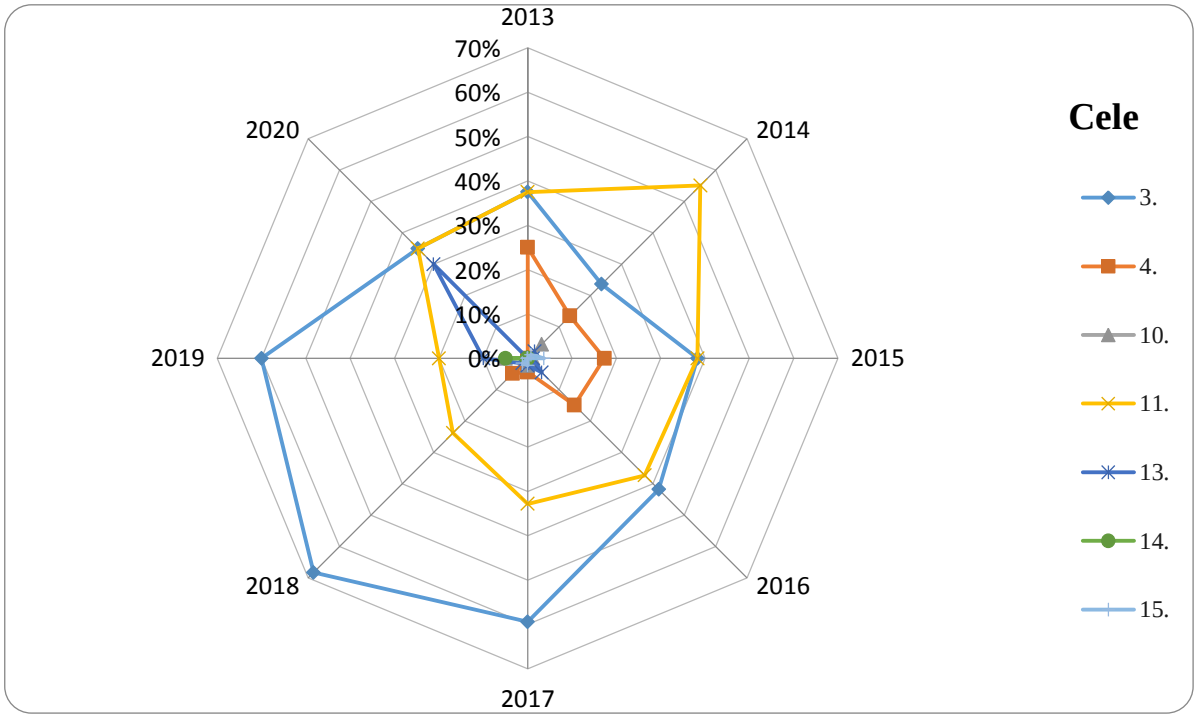
- Cel 3 – dobre zdrowie i jakość życia,
- Cel 4 – dobra jakość edukacji,
- Cel 10 – mniej nierówności,
- Cel 11 – zrównoważone miasta i społeczności,
- Cel 13 – działania w dziedzinie klimatu,
- Cel 14 – życie pod wodą,
- Cel 15 – życie na lądzie.

Jednak nie można powiedzieć, że te cele były najczęściej wybierane, np. Cel 14 pojawił się w projektach tylko 5 razy. Rodzaje celów, które były częściej wybierane, prezentują wykresy radarowe 13-15.



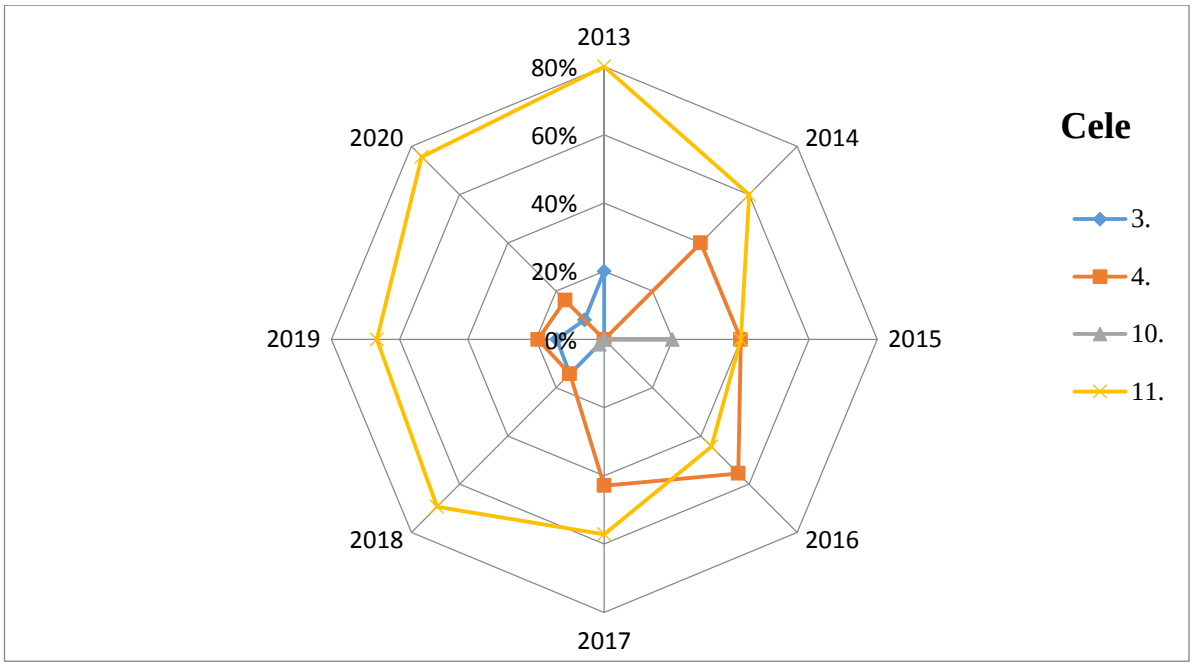
Wykres 13. Odsetek projektów o różnych celach zrównoważonego rozwoju typu A w Poznaniu w latach 2013-2020

Źródło: opracowanie własne.



Wykres 14. Odsetek projektów o różnych celach zrównoważonego rozwoju typu A we Wrocławiu w latach 2013-2020

Źródło: opracowanie własne



Wykres 15. Odsetek projektów o różnych celach zrównoważonego rozwoju typu A w Gorzowie Wlkp. w latach 2013-2020

Źródło: opracowanie własne.

W ramach celów A, a więc tych najistotniejszych **w Poznaniu** (wyk. 13), najczęściej realizowane były projekty związane z 3. celem (**dobre zdrowie i jakość życia**) – stanowiły one największy udział w latach 2013-2018 oraz w roku 2020. Na kolejnym miejscu najczęściej realizowane były projekty związane z 11. Celem (**zrównoważone miasta i społeczności**).

We Wrocławiu (wyk. 14) najczęściej realizowane były również projekty związane z 3. celem (**dobre zdrowie i jakość życia**) – największe udziały w roku 2013 oraz w latach 2015-2019. Na kolejnym miejscu najczęściej realizowane były projekty związane także z 11. celem (**zrównoważone miasta i społeczności**) – największe udziały w latach 2013-2015 – odpowiednio 37,5% (razem z 3. celem), 55,1% i 38,3% (razem z 3. celem) projektów.

W Gorzowie Wlkp. (wyk. 15) najczęściej realizowane były projekty związane z 11. celem (**zrównoważone miasta i społeczności**) – największe udziały w latach 2013-2015 oraz w latach 2017-2020. Na kolejnym miejscu najczęściej realizowane były projekty związane z 4. celem (**dobra jakość edukacji**) – największe udziały w latach 2015-2016 – odpowiednio 40,0% (razem z 11. celem) i 55,6% projektów. Jednak w odróżnieniu od Poznania i Wrocławia jako priorytetowe nie były realizowane cele z obszaru ekologicznego, a więc 13, 14 i 15, które w dwóch wcześniej zaprezentowanych miastach pojawiły się, może nie w dominującej ilości, ale jednak w kilku przypadkach. Jest to zgodne również

z przestawionymi wcześniej wynikami oceny wpisania się projektów w konkretne aspekty. W Gorzowie Wlkp. obszar ekologiczny występował w mikro skali, a samodzielnie wcale.

W ramach drugiej grupy celów zrównoważonego rozwoju (B), czyli tych nie pierwszoplanowych, ale dość istotnych, w osiągniętych efektach pojawiły się cele, które w grupie A nie zostały przywołane. Wynikało to z tego, iż nie były one celami wiodącymi. Do tej grupy celów B należy zatem zaliczyć cele:

- Cel 1- koniec z ubóstwem,
- Cel 7- energia.

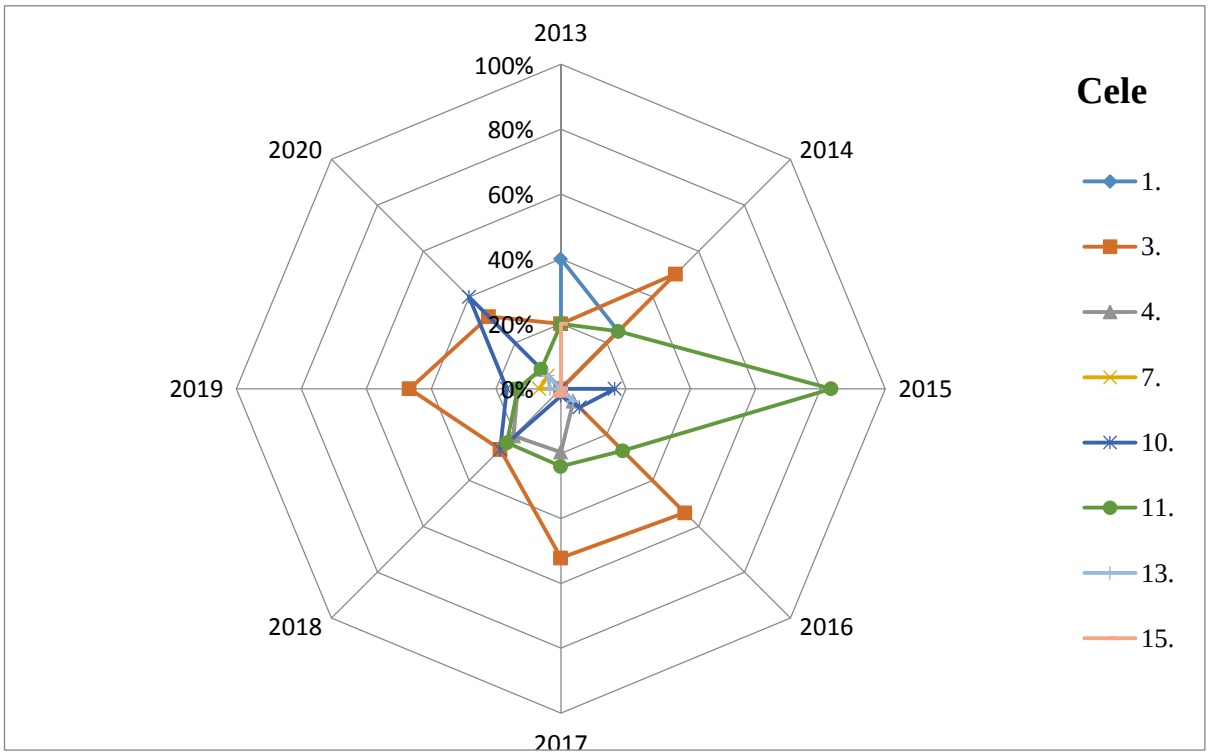
W Poznaniu w roku 2013 największe udziały miały projekty związane z 1. celem (**koniec z ubóstwem**) – 40,0% projektów. Należy zauważyć, iż te 40% to dwa na 5 realizowanych w tym roku projektów.

Te dwa projekty w swoich efektach dążyły do stworzenia warunków dla osób schorowanych, albo w stanie agonalnym. Pierwszy z nich dotyczył budowy Hospicjum, drugi zbudowania ośrodka dziennej opieki dla osób niepełnosprawnych. Podopiecznych tych ośrodków nie stać zwykle na właściwą opiekę, gdyż ta jest zwykle kosztowna. Stąd autorka postanowiła przyporządkować te projekty w drugiej kolejności to tego właśnie celu, który raczej z budżetem obywatelskim nie ma za wiele wspólnego. W roku 2020 największe udziały miały projekty związane z 10. celem (**mniej nierówności**) – 40,0% projektów.

Należy zwrócić uwagę, iż w drugiej grupie celów pojawił się w Poznaniu realizowany cel 7 **- energia**, który wcześniej nie był wskazany. Cel ten był realizowany przez 4 projekty, dwa z 2019 r. i 2 z 2020 r. Wszystkie te projekty nastawione były na walkę ze smogiem w mieście i z tego powodu wymianą również instalacji, dlatego zostały zakwalifikowane poza celem 13- działań na rzecz klimatu w ramach celu 7. Wyniki prezentuje wykres 16.

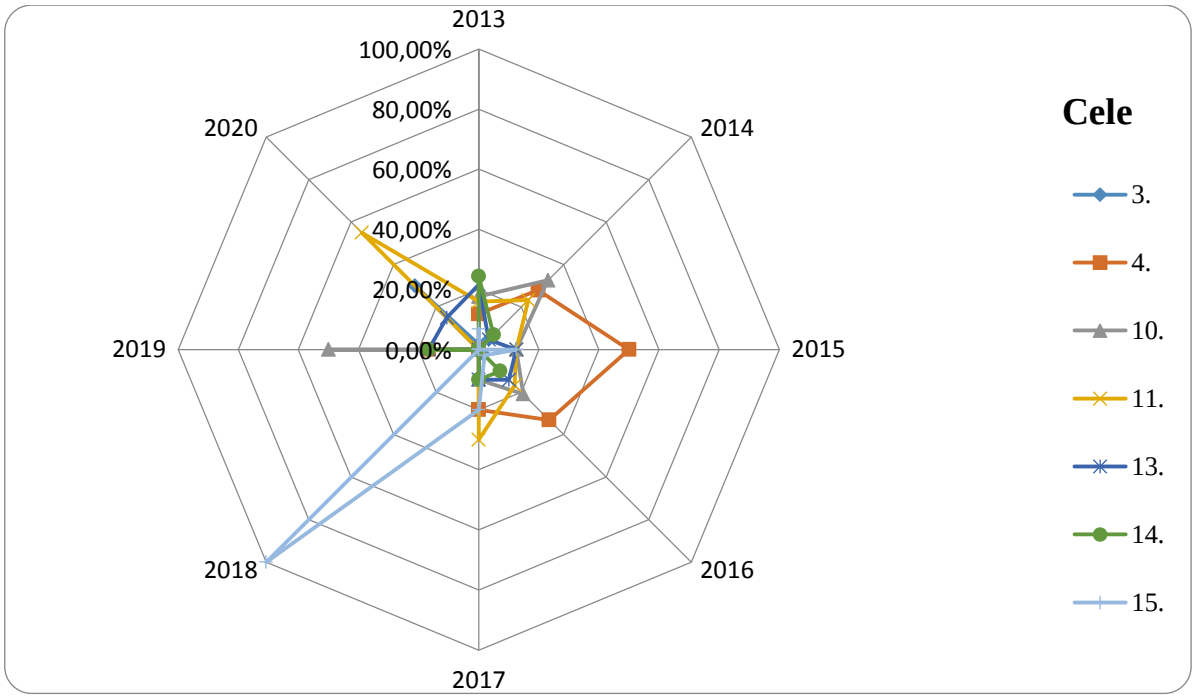
We Wrocławiu (wyk. 17) najczęściej realizowane były projekty związane z celem 4 (**dobra jakość edukacji**) – największe udziały w latach 2015-2016 (odpowiednio 50,0% i 33,1% projektów) i 10. celem (**mniej nierówności**) – największe udziały w roku 2014 i 2019 (odpowiednio 32,6% i 50,0% projektów). W roku 2013 największe udziały miały projekty związane z 14. celem (**życie pod wodą**) – 24,4% projektów. W roku 2017 największe udziały miały projekty związane z 11. celem (**zrównoważone miasta i społeczności**) – 30,0% projektów. W roku 2018 wszystkie projekty były związane z 15. celem (**życie na lądzie**). Warto zauważyć, że we Wrocławiu te same cele, które były realizowane w ramach celów A niezmiennie pojawiły się w celach B (oczywiście w innym natężeniu).

W Gorzowie Wlkp. (wyk. 18) najczęściej realizowane były projekty związane z 3. celem (**dobre zdrowie i jakość życia**) – największe udziały w latach 2013-2014, w roku 2016 oraz w latach 2018-2020 (odpowiednio 46,7%, 40,0%, 55,6%, 38,8%, 50,0% i 61,1% projektów). Na kolejnym miejscu najczęściej realizowane były projekty związane z 11. celem (**zrównoważone miasta i społeczności**) – największe udziały w latach 2014-2016 i w roku 2017 – odpowiednio 40,0% (razem z 3. celem), 60,0% i 35,7% projektów.



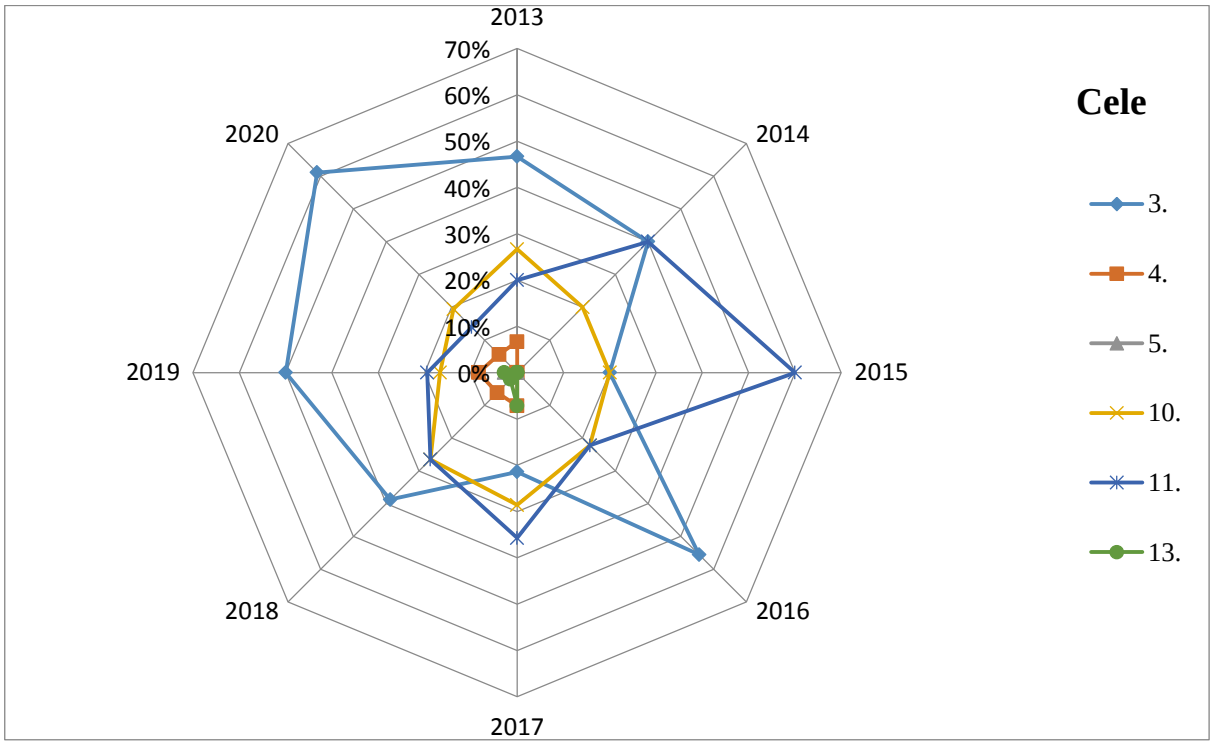
Wykres 16. Odsetek projektów o różnych celach zrównoważonego rozwoju typu B w Poznaniu w latach 2013-2020

Źródło: opracowanie własne.



Wykres 17. Odsetek projektów o różnych celach zrównoważonego rozwoju typu B we Wrocławiu w latach 2013-2020

Źródło: opracowanie własne.



Wykres 18. Odsetek projektów o różnych celach zrównoważonego rozwoju typu B w Gorzowie Wlkp. w latach 2013-2020

Źródło: opracowanie własne.

Cele typu B, a więc te nieco mniej zaakcentowane w opisie wnioskowanych projektów w Gorzowie Wlkp. realizowały inny wachlarz celów zrównoważonego rozwoju. W tej grupie podkreślono cele 5 (tylko w jednym projekcie nastawionym na **edukację tolerancji**) i 13, które nie zostały uwzględnione w grupie celów priorytetowych. Cel 13 został podkreślony w projektach dotyczących **edukacji recyklingowej** wśród mieszkańców Gorzowa Wlkp.

Podsumowując, w realizowanych projektach we wszystkich miastach akcentowano te same cele zrównoważonego rozwoju. W pojedynczych przypadkach zauważono odstępstwa od tej zasady. Niektóre cele w ogóle się nie pojawiły. Część z nich były to cele wpisane, albo w działalność przedsiębiorstw, albo w zadania własne władz samorządowych i rządowych. Warto również podkreślić, iż cel 17 – **wzmacnianie partnerstwa na rzecz zrównoważonego rozwoju**, w tym partycypacja można uznać jako realizowany w każdym z wygranych projektów budżetów obywatelskich w badanych miastach. Każdy z nich bowiem opierał się o wypracowanie rozwiązań dla grupy mieszkańców, był konsultowany i dążył do współpracy między różnymi podmiotami (mieszkańcy, fundacje, rady osiedli czy stowarzyszenia).

5.4. Dobra wspólne jako efekty realizacji budżetów obywatelskich dążące do zrównoważonego rozwoju miast

Dobra wspólne to nie są po prostu ‘rzeczy’ albo ‘zasoby’. Z pewnością w skład dobra wspólnego wchodzą materialne i niematerialne zasoby wszelkiego rodzaju. Jednak dobro wspólne jest przede wszystkim paradygmatem łączącym daną społeczność i zestawem działań społecznych, wartości i norm, używanym do zarządzania zasobem.

Innymi słowy, **zasób + społeczność + zestaw protokołów społecznych = dobro wspólne**. Dopiero te trzy elementy tworzą zintegrowaną, współzależną całość dobra wspólnego[360]. Dobra publiczne generowane w ramach realizacji projektów budżetów obywatelskich mogą być tak rozumianymi *commons*.

[360] D. Bollier, *The Commons. Dobro wspólne dla każdego*, https://freelab.org.pl/wp-content/uploads/2013/12/David-Bollier-The-Commons-dobro-wspolne-dla-kazdego.pdf, (12.02.2020), s.17.

Tabela 28. Liczba i udział* projektów generujących i niegenerujących tworzenie dóbr wspólnych w Poznaniu, Wrocławiu i Gorzowie Wlkp. w latach 2013-2020

Miasto	Poznań				Wrocław				Gorzów Wlkp.			
Rok	Dobra wspólne											
	tak		nie		tak		nie		tak		nie	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
2013	5	100,0%	0	0,0%	6	75,0%	2	25,0%	8	53,3%	7	46,7%
2014	4	100,0%	0	0,0%	86	96,6%	3	3,4%	5	50,0%	5	50,0%
2015	5	83,3%	1	16,7%	70	86,4%	11	13,6%	1	20,0%	4	80,0%
2016	27	73,0%	10	27,0%	65	97,0%	2	3,0%	4	44,4%	5	55,6%
2017	35	74,5%	12	25,5%	61	95,3%	3	4,7%	10	71,4%	4	28,6%
2018	24	70,6%	10	29,4%	58	92,1%	5	7,9%	23	46,9%	26	53,1%
2019	24	80,0%	6	20,0%	20	100,0%	0	0,0%	25	69,4%	11	30,6%
2020	22	62,9%	13	37,1%	17	85,0%	3	15,0%	18	48,6%	19	51,4%

*% liczony z wiersza

Źródło: opracowanie własne..

W Poznaniu w latach 2013-2014 wszystkie projekty wpływały na tworzenie dóbr wspólnych. W pozostałych latach większość projektów generowała dobra wspólne, ale tendencja była malejąca. Można wręcz powiedzieć, że zaobserwowany trend był spadkowy. Pojawia się zatem pytanie, dlaczego tak się stało? Prawdopodobnie mieszkańcy nie zastanawiają nad kategorią dobra wspólnego dokonując wyborów projektów. Po drugie prawdopodobnie działa tu obowiązująca w przypadku Poznania również koncepcja realizacji potrzeb. W przeciwieństwie do Wrocławian – Poznaniacy raczej potrzeby wyższego rzędu definiują jako działania quasi społeczne, nastawione na rozwój kulturalny, a nie ekologiczny. Można tak to interpretować na podstawie danych z przygotowanej bazy projektów. W Poznaniu z roku na rok coraz więcej wybieranych jest projektów tzw. miękkich, z kategorii rekreacji.

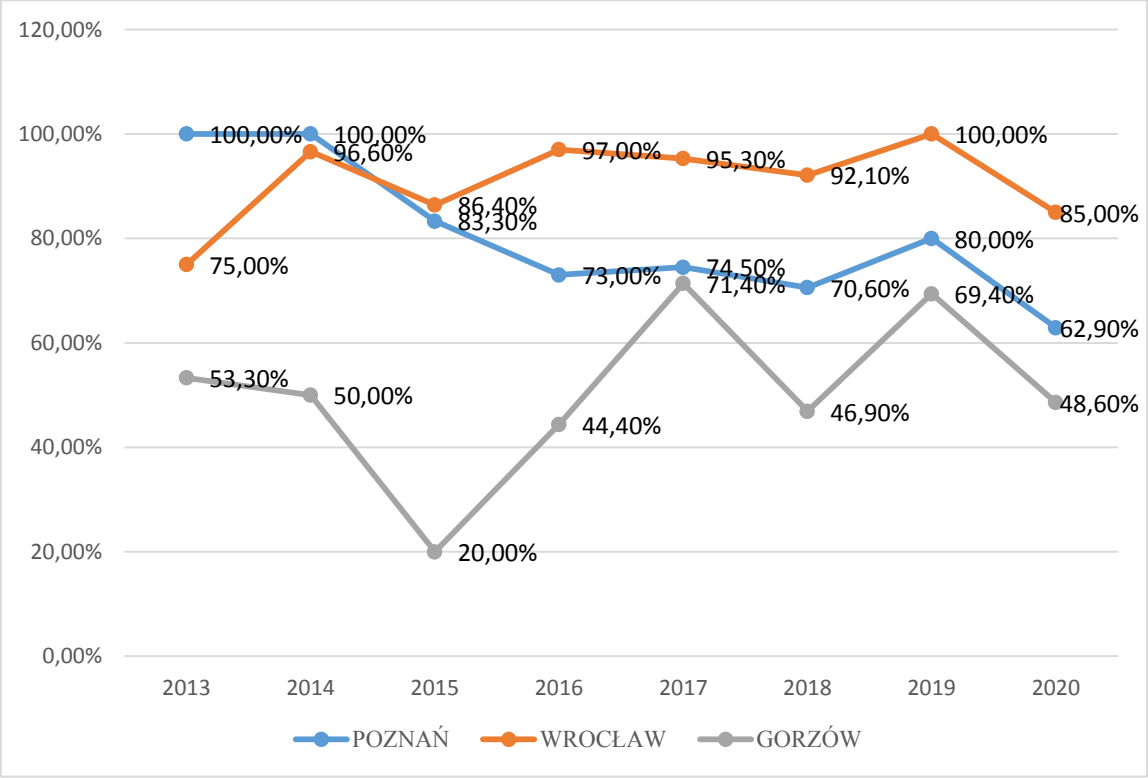
We Wrocławiu w badanym okresie zdecydowana większość projektów generowała dobra wspólne. Mimo zauważalnego trendu prośrodowiskowego, coraz więcej projektów miało i tak charakter dobra wspólnego. Co więcej w latach 2018 i 2020 we Wrocławiu dość popularne stały się projekty, rewitalizacji podwórek, których nie można było zakwalifikować do grona dóbr wspólnych. Projekty tzw. „podwórkowe" nie spełniają kryterium ogólnej dostępności, czyli nie ma możliwości, aby szersze grono mieszkańców mogła z nich korzystać, bo dotyczą przestrzeni ograniczonej dostępnością jednie dla mieszkańców z tzw. sąsiedztwa.

Analizując dane w Gorzowie Wlkp. projekty budżetów obywatelskich w najmniejszym stopniu generowały dobra wspólne. Średnio ok 50 % projektów przyczyniała się do tworzenia dóbr wspólnych, a druga połowa ich nie kreowała (tabela 28). Latami, w których w Gorzowie Wlkp. projekty BO w przeważającej mierze generowały dobra wspólne, były – 2013, 2017 i 2019. W roku 2014 projektów generujących i niegenerujących tworzenie dóbr wspólnych było tyle samo (po 5 projektów).

W Gorzowie Wlkp. przyczyn takiej sytuacji można upatrywać się kategoriach realizowanych projektów. W tym mieście duża część projektów są to projekty infrastrukturalne, jak droga, chodnik, nakładki wyciszające na jezdnię, ekrany hałasu czy oświetlenie. Poza tym realizowane są projekty o charakterze miękkim – koncerty, zawody sportowe, czy wydarzenia kulturalne, które nie generują żadnych dóbr. Według kryteriów C.M. Rose, *commons* nie tylko powinno być dostępne dla wszystkich i jej użytkowanie określane normami, ale C.M. Rose podkreśla, iż ważnym elementem jest radość

współtworzenia i rozwijania dobra[361]. W przypadku projektów infrastrukturalnych na pewno można powiedzieć, że podwyższają one jakość życia mieszkańców, ale trudno powiedzieć, że mieszkańcy mogą odczuwać radość z ich użytkowania, a co więcej nie daje przyjemności z rozwijania tego dobra. O dobrach wytworzonych w efekcie takich projektów infrastrukturalnych można powiedzieć, że tworzą one dobra publiczne, ale nie dobra wspólne.

Podsumowując poniższe wyniki (wyk. 19) można uznać, 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.



Wykres 19. Odsetek projektów generujących dobra wspólne w Poznaniu, Wrocławiu i Gorzowie Wlkp. w latach 2013-2020

Źródło opracowanie własne.

Zważywszy na kryteria zaproponowane przez C.M. Rose – modularność, przejrzystość, radość, przywództwo i otwartość[362], można by zaryzykować tezę, iż Wrocławianie bardziej świadomie generują dobra wspólne niż mieszkańcy pozostałych miast. Budżety obywatelskie nie tylko posiadają walor ekonomiczny, lecz przede wszystkim korespondują z naturalną

[361] C.M. Rose, *Surprising Commons*, "Brigham Young University Law Review", t. 2014, nr 6, s. 1257–1282.
[362] Ibidem.

potrzebą kontroli własnych działań. Tworzenie dóbr wspólnych pozytywnie wpływa na społeczeństwo dostarczając im możliwości rozwoju, troski, współdzielenia i kreowania nowej przestrzeni wspólnej.

W rozdziale piątym analizy skupiły się na analizie dokumentacji budżetów obywatelskich. Jednak na tej podstawie nie można powiedzieć, że obraz tego procesu jest pełny. Istotnym jest głos ludzi bezpośrednio zaangażowanych w ten proces. Wyniki wywiadów, opinie i refleksje przedstawicielu urzędów miast i liderów BO zostaną zaprezentowane w rozdziale następnym.

Rozdział 6.

Budżet obywatelski jako instrument współzarządzania miastem – wyniki badań pierwotnych

Ten fragment rozprawy zostanie poświęcony wynikom badań pierwotnych autorki, dotyczących oceny wykorzystania budżetu obywatelskiego jako instrumentu współzarządzania miastem – w badanych trzech polskich miastach.

Analiza ta, mająca charakter badań pierwotnych, została przeprowadzona na podstawie wywiadów pogłębionych z pracownikami wybranych urzędów, a także liderami budżetów obywatelskich. W realizacji wywiadów wykorzystano kwestionariusze pytań (Załącznik 1 i 2).

Badanie zostało przeprowadzone w okresie między grudniem 2020 roku a majem 2021 roku i objęło pracowników wybranych wydziałów trzech wytypowanych urzędów miast – Poznania, Wrocławia i Gorzowa Wlkp., a także liderów miejskich, zaangażowanych w konstruowanie projektów budżetów obywatelskich.

Badanie właściwe zostało poprzedzone badaniem pilotażowym przeprowadzonym w listopadzie 2020 r. w poznańskim urzędzie miasta. Badanie to miało na celu ustalenie najważniejszych zagadnień, które miałyby zostać poddane analizie oraz sformułowaniu właściwych i zrozumiałych dla respondentów pytań w wywiadzie. Miało ono charakter pogłębionego wywiadu, w wyniku którego został ostatecznie sformułowany kształt kwestionariusza z pytaniami przewidzianymi dla uczestników właściwego badania pierwotnego.

W związku z panującą od marca 2020 r. pandemią COVID-19 proces prowadzenia wywiadów został przesunięty w czasie w stosunku do planowanych wstępnie terminów. Wydawało się, że najprawdopodobniej, będzie koniecznym przeprowadzenie ich za pośrednictwem platform komunikacyjnych. Większość pracowników urzędów jednostek samorządu terytorialnego nie wyraziła jednak zgody na nagrywanie wywiadów, stąd wszystkie wywiady odbyły się wiosną 2021 r. i przeprowadzono je w trybie stacjonarnym. Przedstawiciele urzędów miast nie wyrazili zgody, ze względu na poufny charakter informacji, na publikację nazwisk i wydziałów, w których pracują, stąd odpowiedzi zostały zanonimizowane i zaprezentowane w analizie zostały przedstawione syntetycznie.

Uczestnikami wywiadów byli pracownicy urzędów, kierownicy wydziałów, sekretarze. Wywiady z liderami miejskimi projektów BO zostały również przeprowadzone stacjonarnie.

Zgodnie z założeniami, zaprezentowanymi w rozdz. 4 – pierwsza część wywiadów dotyczyła przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego, a druga przedstawicieli liderów projektów budżetów obywatelskich. Z uwagi na liczbę przeprowadzonych wywiadów (w grupie pierwszej 28, w grupie drugiej 30) autorka postanowiła zaprezentować wyniki zbiorczo, wskazując i podkreślając najważniejsze spostrzeżenia respondentów. Nie zaprezentowano każdego wywiadu osobno, z uwagi na fakt, iż wtedy wyniki badań nie byłyby czytelne i przejrzyste i trudno byłoby przedstawić ich syntezę.

Autorka układając pytania kwestionariusza starała się je tak skomponować, aby odpowiedzi z nich uzyskane dostarczyły odpowiedzi na pytania badawcze, sformułowane do tej części badań:

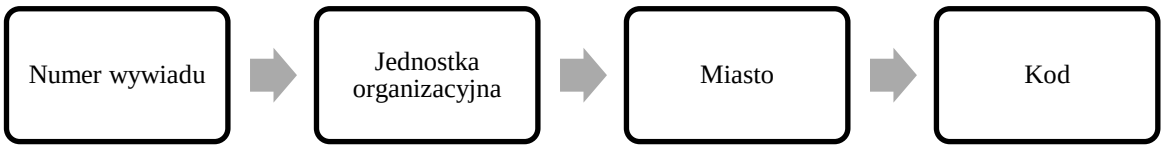
PB1. Czy brak jednolitych uwarunkowań wdrażania budżetów obywatelskich wpływa na aktywność mieszkańców w zakresie instrumentu, jakim jest BO?

PB2. W jaki sposób aktywność mieszkańców miast może wpływać na ich świadomość w zakresie partycypacji obywatelskiej?

PB3. Jaka teoria ekonomiczna wyjaśnia proces wyborów budżetów obywatelskich?

PB4. Jaki jest poziom świadomości i wiedzy na temat zrównoważonego rozwoju wśród liderów budżetów obywatelskich?

Prowadząc wywiady i interpretując wyniki z nich uzyskane, autorka posługiwała się planem badań jakościowych zaproponowanym przez J.W. Creswella, opisanego w rozdziale metodycznym (4) na schemacie 8. Zgodnie z tym planem, autorka mając gotowe wywiady przygotowała je do analizy, zaczynając od przeglądania wszystkich danych i kodowania wywiadów z przedstawicielami samorządu według następującego szablonu postępowania:



Schemat 9. Sposób kodowania wywiadów z przedstawicielami samorządu

Źródło: opracowanie własne.

Tabela kodowania dla wywiadów z przedstawicielami samorządu została zamieszczona w załączniku nr 3. Dla wywiadów z przedstawicielami liderów budżetów obywatelskich sposób kodowania był łatwiejszy, gdyż składał się tylko z dwóch elementów: numeru wywiadu

i miasta. W wywiadach z liderami nie było konieczności dopisywania, jaką jednostkę reprezentują, gdyż wśród liderów takich podziałów nie było. Tabela kodowania dla tej grupy respondentów została zaprezentowana w załączniku nr 4. Należy podkreślić, że w grupie wywiadów z urzędnikami kod zaczyna się od litery U (Urzędnik), a z liderami od litery L (Lider). Litera na końcu kodu oznacza nazwę miasta, a więc P (Poznań), W (Wrocław), G (Gorzów Wlkp.).

W kolejnym kroku autorka dokonała wskazania obszarów poznawczych, według, których zostały pogrupowane wyniki i przeprowadzona interpretacja znaczeń. W pierwszej grupie – urzędników – struktura przyporządkowania pytań badawczych do obszarów poznawczych, a następnie problematyki pytań wyglądała tak, jak prezentuje tabela 29. W drugiej grupie – liderów BO – strukturę badania autorka zaprezentowała w tabeli 30. Część obszarów poznawczych poddana była badaniu w jednym z dwóch segmentów (urzędników i liderów). Z uwagi na fakt, iż pytania mające na celu analizę roli władz samorządowych we wspieraniu liderów BO, a także aktywność mieszkańców i jej wpływ na świadomość w zakresie narzędzi partycypacji, pojawiły się zarówno w wywiadach z przedstawicielami samorządu, jak i liderów, autorka przeanalizuje wspólnie, w końcowej części tego rozdziału.

Tabela 29. Zawartość merytoryczna wywiadów z przedstawicielami samorządów

Pytania badawcze	Obszary poznawcze	Problematyka pytań
Czy brak jednolitych uwarunkowań wdrażania budżetów obywatelskich wpływa na aktywność mieszkańców w zakresie instrumentu, jakim jest BO?	Ocena wdrażana budżetów obywatelskich	Znajomość form partycypacji mieszkańców. Formy partycypacji występujące w danym mieście.
		Znajomość konsultacji, jaką jest budżet obywatelski.
		Ocena formy partycypacji mieszkańców miasta, jaką jest budżet obywatelski.
	Rola instytucji samorządu w pobudzaniu partycypacji obywatelskiej	Metody zwiększania zaangażowanie mieszkańców przez władze miasta.
		Inicjatywy podejmowane przez władze miasta na rzecz propagowania budżetu obywatelskiego.
		Pomoc liderom projektów budżetów obywatelskich w realizowaniu projektów i ich przygotowaniu.
W jaki sposób aktywność mieszkańców miast może wpływać na ich świadomość w zakresie partycypacji obywatelskiej?	Czynniki proceduralne partycypacji obywatelskiej	Ewaluacja procedur wdrażania budżetu obywatelskiego w danym mieście.
		Ocena zmian dokonywanych w procedurach, a także korzyści wynikające z tych zmian.
		Wpływ zmian w procedurach na poziom partycypacji mieszkańców.
		Możliwości ulepszenia procedur BO dla zwiększenia zainteresowanie nimi mieszkańców i zintensyfikowania ich aktywności. Potrzeba zmiany w zapisach formalnych.
	Aktywność mieszkańców a ich świadomość dotycząca BO	Świadomość mieszkańców swoich partycypacyjnych i obywatelskich praw i obowiązków.
		Ocena znaczenia budżetu obywatelskiego jako narzędzia aktywizującego udział mieszkańców w procesie zarządzania miastem.

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 30. Zawartość merytoryczna wywiadów z przedstawicielami liderów budżetów obywatelskich

Pytania badawcze	Obszary poznawcze	Problematyka pytań
Jaka teoria ekonomiczna wyjaśnia proces wyborów budżetów obywatelskich?	Charakter projektów budżetów obywatelskich	Znajomość form partycypacji mieszkańców. Znajomość budżetu obywatelskiego. Ocena form partycypacji mieszkańców miasta, jaką jest budżet obywatelski.
		Rodzaje projektów budżetu obywatelskiego, które zasługują na szczególną uwagę – charakter projektów: inwestycyjne czy miękkie.
		Opinia, czy budżety obywatelskie tworzą dobra publiczne.
		Wskazanie potrzeb mieszkańców i źródła pochodzenia informacji o tych potrzebach
		Sprawdzenie, czy potrzeby te zostały zrealizowane.
Jaki jest poziom świadomości i wiedzy na temat zrównoważonego rozwoju wśród liderów budżetów obywatelskich?	Świadomość i rola liderów w realizacji celów zrównoważonego rozwoju	Postrzeganie koncepcji zrównoważonego rozwoju miasta.
		Wspieranie zrównoważonego rozwoju przez działania mieszkańców.
		Wpływ budżetu obywatelskiego na rozwój zrównoważony miasta.
		Obszary zrównoważonego rozwoju (społeczny, ekologiczny, gospodarczy) i wspieranie ich przez budżet obywatelski.
		Rola lidera budżetów obywatelskich w celowym oddziaływaniu na zrównoważonego rozwoju.
W jaki sposób aktywność mieszkańców miast może wpływać na ich świadomość w zakresie partycypacji obywatelskiej?	Czynniki determinujące rozwój budżetów obywatelskich	Czynniki determinujące przygotowywanie projektów budżetów obywatelskich.
		Czynniki wpływające na zainteresowanie się i aktywne uczestniczenie w kreowaniu budżetu obywatelskiego.
	Aktywność mieszkańców a ich świadomość dotycząca BO	Świadomość mieszkańców w zakresie ich partycypacyjnych i obywatelskich praw i obowiązków, a także udzielanie się w innych formach aktywności.
		Ocena znaczenia budżetu obywatelskiego jako narzędzia aktywizującego udział mieszkańców w procesie zarządzania miastem.
Czy brak jednolitych uwarunkowań wdrażania budżetów obywatelskich wpływa na aktywność mieszkańców w zakresie instrumentu, jakim jest BO?	Rola instytucji samorządu w pobudzaniu partycypacji obywatelskiej	Metody zwiększania zaangażowanie mieszkańców przez władze miasta.
		Inicjatywy podejmowane przez władze miasta na rzecz propagowania budżetu obywatelskiego.
		Ocena pomocy władz miasta liderom projektów budżetów obywatelskich w realizowaniu projektów i ich przygotowaniu.

Źródło: Opracowanie własne.

6.1. Interpretacja wyników wywiadów z przedstawicielami samorządu

Podstawową grupą respondentów byli przedstawiciele wydziałów, którzy nie tylko opiniują projekty budżetów obywatelskich, ale również odpowiadają za ich realizację. Do tej grupy należały wydziały, których działalność koncentruje się na obszarach infrastrukturalnych, takich jak: Rozwoju miasta, Infrastruktury miejskiej i dróg, Transportu, Środowiska. Kolejną grupą były inne wydziały – Sportu, Kultury i Edukacji, które, jak się okazało, w badaniach pełniły funkcję jedynie opiniującą. Wywiady dodatkowo zostały przeprowadzone z komórkami urzędów miast, których zakres kompetencji dotyczył działalności międzywydziałowej, koordynującej różne działania prowadzone na terenie miasta w zakresie partycypacji społecznej lub zrównoważonego rozwoju. Te komórki odpowiadały również za organizację budżetów obywatelskich i przeprowadzenie wyborów. Dokładna listę jednostek, w których przeprowadzono wywiady zaprezentowano w rozdziale 4 w tabeli 20. Natomiast charakterystykę respondentów i harmonogram wywiadów prezentuje załącznik 5.

6.1.1. Ocena wdrażana budżetów obywatelskich a aktywność mieszkańców

Należy podkreślić, iż w gronie pracowników administracji publicznej – wiedza na temat partycypacji obywatelskiej i narzędzi partycypacji, a szczególnie budżetu obywatelskiego była dość znaczna; dotyczy to zarówno działów przygotowawczych procesów partycypacji, jak i innych działów.

We wszystkich miastach, na stronach internetowych urzędów miast, można też było znaleźć informacje na temat, kto w danej komórce UM zajmuje się merytorycznie tematem BO. Stąd niektóre wywiady prowadzone były z osobami, które miały już wieloletnie doświadczenie w opiniowaniu projektów BO, chociaż niektórzy respondenci byli nowicjuszami. Mimo tego, ich wiedza była satysfakcjonująca i udzielali kompetentnych odpowiedzi. Część z respondentów, jak się okazało, mimo, że w samym opiniowaniu za dużego doświadczenia nie miała, często jako członkowie fundacji czy stowarzyszeń sami takie projekty składali.

Chęć współpracy większości urzędników była duża, jak również ważne było zainteresowanie przedmiotem badań. Jedynie w Gorzowie Wielkopolskim prowadzenie wywiadów było utrudnione, a respondenci odpowiadali zdawkowo. Sugerowało to brak zaangażowania w całą procedurę BO i niechęć do współpracy. Niezbyt przychylne nastawienie urzędników w Gorzowie Wielkopolskim potwierdzili również liderzy projektów

BO w tym mieście. Było to o tyle zaskakujące, iż w dokumentach publikowanych na łamach stron internetowych, zarówno Gorzowska Rada Działalności Pożytku Publicznego, a także Biuro Konsultacji Społecznych i Rewitalizacji, opisywane były jako koła zamachowe rozwoju partycypacji społecznej w tym mieście. Te dwa organy kreowały bardzo optymistyczny wizerunek gorzowskiego urzędu miasta. Jednak rzeczywistość okazała się być nieco inna, a pozostałe wydziały diametralnie zmieniły ten obraz na niekorzyść stosunku władz do koncepcji BO.

W Poznaniu i Wrocławiu współpraca zarówno z przedstawicielami poszczególnych wydziałów resortowych, jak również dodatkowo wspomnianych organów przebiegała wzorcowo, z dużą dawką nie tylko zainteresowania, ale i wsparcia. Analizę wyników wywiadów należy rozpocząć od obszaru świadomości na temat partycypacji i jej form wśród urzędników badanych miast.

Tabela 31. Wiedza na temat różnych form partycypacji wśród przedstawicieli samorządu

Przesłanki	Poznań	Wrocław	Gorzów Wlkp.
Znajomość form partycypacji wśród mieszkańców	Tak budżet obywatelski rady konsultacyjne projekty partnerskie	Tak budżet obywatelski rady konsultacyjne projekty partnerskie mikrogranty	Tak budżet obywatelski rady konsultacyjne

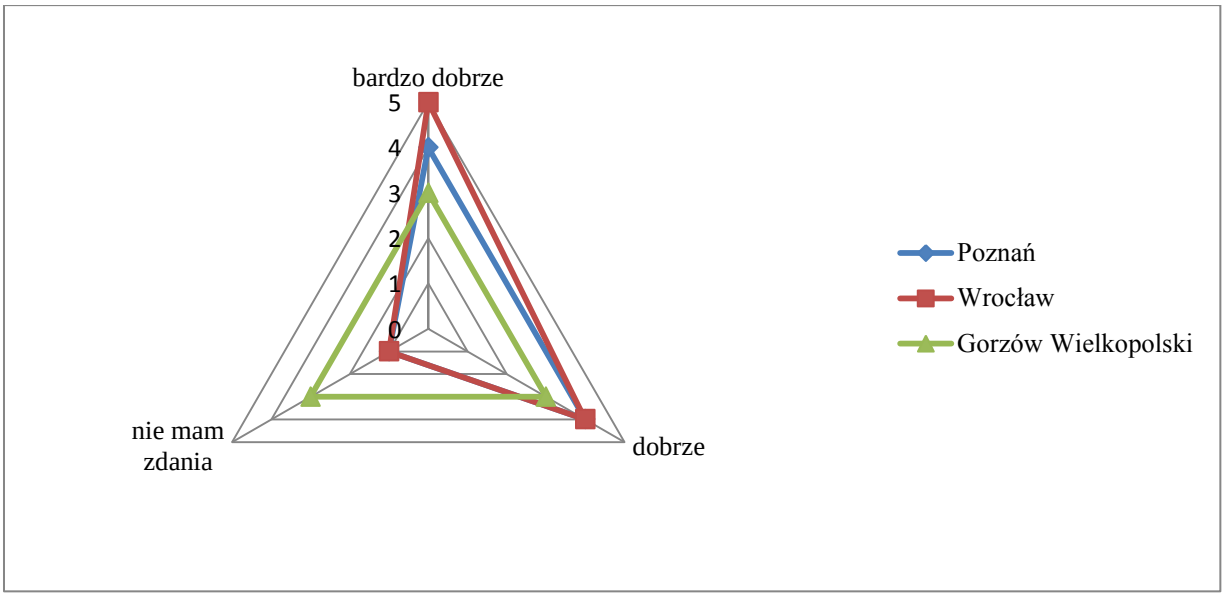
Źródło: Opracowanie własne.

Jak wynika z wywiadów we wszystkich miastach budżet obywatelski, jako koncepcja współzarządzania miastem przez obywateli, jest dobrze znany. Oprócz niego rozpoznawalne są również rady konsultacyjne, jak i projekty partnerskie. Te ostatnie jednak nie zostały wskazane w wywiadach z przedstawicielami Poznania i Gorzowa Wlkp. W wypowiedziach respondentów pojawiły się wątpliwości, czy takowe narzędzia są realizowane w ich mieście. Autorka sprawdziła, że są, ale w bardzo małym stopniu, co sugeruje uzasadnienie braku takiej wiedzy wśród respondentów.

W ramach analizowania czynników wdrażania BO, urzędników pytano również o ocenę formy partycypacji mieszkańców miasta, jaką jest budżet obywatelski[363]. Wizualizacja

[363] Respondenci mogli oceniać go w skali Liekerta, gdzie 1 – bardzo źle, 2- źle, 3- nie mam zdania, 4- dobrze, 5- bardzo dobrze.

odpowiedzi zawarta na wykresie 20. dowodzi, że ocena była minimum dobra, a odpowiedzi 1 i 2 w żadnym wywiadzie się nie pojawiły.



Wykres 20. Ocena budżetu obywatelskiego jako formy partycypacji przez władze miasta

Źródło: Opracowanie własne.

Respondenci w wielu przypadkach sami brali czynny udział w przygotowywaniu projektów budżetów obywatelskich, stąd bardzo dobrze znali narzędzie współzarządzania miastem. Uznawali je za bardzo ciekawy sposób na rozwijanie aktywności mieszkańców. Podkreślali, że dzięki BO można zgłaszać pomysły, które odpowiadają potrzebom mieszkańców, często takie, których nieświadome są władze miasta.

Jednak jako przedstawiciele administracji podkreślali, że obsługa całego procesu wyborów BO generuje wiele pracy. Stanowiska w tej kwestii były różne. Część pracowników władz miasta zauważała ogromy potencjał również finansowy, w tym dla wydziałów, w których pracowali. Pojawiały się wypowiedzi, iż pracownicy wydziałów opiniujących projekty BO cieszą się z pełnionej roli w całym procesie, bo dzięki temu mogą lepiej planować i realizować swoje zadania jako wydział[364].

[364] „Bardzo cieszę się, kiedy jakiś projekt trafia do mojego działu. W wydziale, w którym pracuję, zawsze budżet jest nie do końca finansowo wystarczający. Abym mógł jako kierownik realizować wszystkie inwestycje, jakie bym chciał, budżet powinien być znacznie większy. Kiedy wpływają do nas projekty BO, sprawdzamy, w jakim stopniu te pomysły pokrywają się z naszymi planami. Jeśli dokładnie dotyczą tego samego, jest duża szansa, że ten fragment będzie realizowany z funduszu BO. Wtedy my jako wydział możemy zaplanować, że będziemy mieć oszczędności z tego tytułu, bo nie będzie ta inwestycja pokrywana z budżetu wydziału. Zdarza się, że pomysły, jakie się pojawiają w projektach, nie pokrywają się dokładnie

Takie podejście nie było stanowiskiem odosobnionym. Szczególnie w wydziałach inwestycji miejskich, projekty dotyczące infrastruktury miejskiej: dróg, chodników, tras rowerowych, czy oświetlenia; w większości przypadków były one właśnie traktowane jako dodatkowe środki finansowe na realizację podstawowych inwestycji.

W wypowiedziach respondentów pojawiały się jednak również głosy nie do końca dobrze oceniające BO. Te osoby jednak nie oceniły tego narzędzia źle, lecz zaznaczyły odpowiedź- nie mam zdania. Ich wątpliwości wynikały bowiem, nie z negacji samego narzędzia, co uwag w kwestii organizacji procesu tworzenia budżetu obywatelskiego. Pojawiały się także krytyczne głosy, niechętne projektom lub nieakceptujące projektów BO[365].

Przytoczone w przypisach wypowiedzi respondentów sugerowały, że organizacja całego procesu wymaga dopracowania odpowiedzialności i obowiązków osób oceniających po stronie urzędów. Nie da się ukryć, że sugerowano również, iż te zadania powinny być dodatkowo wynagradzane. W wydziałach, które zajmują się bardziej miękkimi projektami, jak Wydział Edukacji, Kultury, czy Sportu, takie problemy nie były zgłaszane. Prawdopodobnie wynikało to z dwóch powodów. Po pierwsze, takich projektów jest zdecydowanie mniej, a we Wrocławiu nie ma ich w ogóle. Projekty miękkie realizowane są we Wrocławiu w ramach mikrograntów. Po drugie – takie projekty, głównie bazują na kosztach wynagrodzeń, wynajmie sali, a więc są to koszty łatwe do obliczenia i za bardzo niezmieniające się.

6.1.2. Czynniki proceduralne partycypacji obywatelskiej

W oczach samorządu zmiany w procedurach w poszczególnych miastach, które były dokonywane, ogólnie były zmianami dobrymi. Jednak w szczegółach, w każdym mieście odbiór ich był jednak nieco inny. Zmiany w procedurach, poza czysto formalnymi detalami,

---

z planowanymi wydziałowymi inwestycjami, ale dotyczą czegoś, co mogłoby być kontynuacją już rozpoczętych inwestycji. To też jest bardzo dobra sytuacja, bo dzięki realizacji takiego projektu jest przesłanka, aby pociągnąć tę inwestycję dalej. Czasem zdarza się też, że jest kilka projektów złożonych, dotyczących podobnej inwestycji. Wtedy kontaktujemy się z liderami, aby rozbudowali wniosek i zostawili jeden, proponujemy też, aby pozostałe wnioski zostały wycofane. W takiej sytuacji jest większa szansa na to, aby w głosowaniu głosy się nie rozproszyły się na kilka projektów, a przez to żaden z nich nie byłby realizowany" (U3P).

[365] „Nie lubię, jeśli projekty BO trafiają do mojego działu. Wiadomym jest, iż trzeba dokonać oceny projektu, jednak z tego tytułu nie trafiają do wydziału, ani środki finansowe za nadgodziny, ani dodatkowe ręce do pracy. Oznacza to, że codzienne zadania i obowiązki muszą zostać odstawione na bok, to rodzi czasem problemy czasowe lub organizacyjne". „Czasem projekty są niedoszacowane. Nie dziwi mnie to, iż w końcu projekty składają zwykli mieszkańcy, a nie specjalistyczne zespoły, np. inżynierskie. My wtedy musimy przekalkulować koszty od początku i czasem robić kontra wyceny. Bywa, że te wyceny diametralnie się różnią od siebie. To powoduje też, że nowe wyceny nie łapią się na widełki zaplanowane w budżecie obywatelskim. Czasem bywa, że takie mocno niedoszacowane projekty po prostu opiniujemy negatywnie"(U15W).

polegały na coraz większej autonomii wnioskodawców i przesuwaniu kompetencji wyborczych na mieszkańców. Wielkość puli środków finansowych, podział na jednostki rejonowe, kategorie projektów, to zmiany które dokonywały się na przestrzeni lat. Szczegóły zostały przedstawione w rozdziale 5.

Sam proces dokonywania zmian w procedurach jest efektem ewaluacji. Wielość zmian w procedurach od początku funkcjonowania BO powoduje czasem jednak dyskomfort szczególnie po stronie głosujących mieszkańców. Grupą, którą należy do takiej aktywności pobudzać, są raczej pozostali mieszkańcy, których można inspirować do składania własnych wniosków, lub przynajmniej zachęcać do głosowania. Jeśli warunki głosowania zmieniają się za często, nawet jeśli w samym znaczeniu są właściwymi zmianami, powodują, że ci bardziej oporni nie podejmą aktywności. Tak było choćby ze zmianami formy tradycyjnej głosowania na elektroniczną. Zmiana, która wydawałaby się jak najbardziej wskazana, okazało się zaczęła wykluczać z grona głosujących starszych mieszkańców. W ciągu kilku lat poziom digitalizacji społeczeństwa się zmienił, nie tylko mieszkańcy opanowali system głosowań, ale i liderzy zauważyli, że w tym upatrują szanse na zbieranie głosów. Urzędnicy nie zauważają konieczności wnoszenia kolejnych zmian. Szansę na podwyższenie aktywności mieszkańców raczej upatrują w efektach zrealizowanych projektów. Jeśli mieszkańcy dostrzegą, że ich głos przełożył się na zmianę, którą obserwują w swojej okolicy, następnym razem zagłosują po raz kolejny.

Ważną kwestią, która należy podkreślić w tym miejscu, jest zmiana nastawienie liderów BO na skutek dokonywanych w procedurach zmian. Istotne uwagi na ten temat umieszczono a w tabeli 32. Mieszkańcy podkreślali w rozmowach z przedstawicielami UM (jak zadeklarowali urzędnicy), że usprawnienie, uproszczenie procedur jest dobre, bo powoduje większe zainteresowanie BO.

Urzędnicy jednak postrzegają to nieco inaczej. Zauważają bowiem, że ci, którzy już raz złożyli wniosek, który wygrał, zwykle składają w kolejnych edycjach kolejne wnioski. Czasem nie jest to jeden wniosek, a kilka. Procedury tego nie zabraniają, więc liderzy składają wnioski rokrocznie, wręcz potęgując ich ilość. Powoduje to, że są postrzegani wśród mieszkańców jako efektywni i stają się kuźnią projektów.

Tabela 32. Opinie przedstawicieli UM w kwestii zmian procedur budżetów obywatelskich

Przesłanki	Poznań	Wrocław	Gorzów Wlkp.
Ewaluacja procedur wdrażania budżetu obywatelskiego w mieście	*„Zmieniało się wiele kwestii: zarówno wiek głosujących, warunki składania wniosków, podział rejonów, wysokość możliwych do zdobycia środków finansowych”* (U1P). *„Władze miasta jako organizator BO stara się wsłuchiwać w głos mieszkańców i wcielać w życie postulaty artykułowane w trakcie ewaluacji BO”* (U8P).	*„Od początku realizacji BO we Wrocławiu kilka kwestii uległo zmianom- w tym rodzaj projektów, kategorie, podział na rejony miasta, wysokość puli osiąganych środków, zasady głosowania”*(U18W). *„Zależy nam aby głosy mieszkańców były wysłuchane i w związku z tym podejmujemy się zmian procedur jeśli są ku temu właściwe przesłanki”*(U17W).	*„W Gorzowie co roku cos się zmienia. Z jednej strony jest to dobre, bo oznacza, że uwagi mieszkańców są jakoś brane pod uwagę. Z drugiej - coroczne zmiany powodują że mieszkańcy gubią się”* (U28G).
Ocena dokonywanych w procedurach zmian BO, a także korzyści wynikające z tych zmian	*„Zmiany były zmianami wydaje się korzystnymi. Jest kilka obszarów, nad którymi może warto jeszcze się zastanowić, ale aktualnie procedury wydają się zrozumiałe, przejrzyste”* (U2P).	*„Wydaje się że proponowane przez mieszkańców zmiany były dobrymi zmianami. Co roku zgłaszane są jakieś postulaty, jeśli mogą one wprowadzić zmianę na lepsze to czemu nie”* (U14W).	*„Mieszkańcy ciągle chcą cos zmieniać. Z perspektywy Urzędu miasta są to zmiany dobre, ale czasem mieszkańcy na nie narzekają”* (U22G).
Wpływ zmian w procedurach na poziom partycypacji mieszkańców	*„Nie można jednoznacznie stwierdzić, czy miało to wpływ. Na pewno im prostsze zasady, z roku na rok tym więcej chętnych jest, bo wtedy mieszkańcy rozumieją je, więc się włączają”* (U6P).	*„Jakiś wpływ miały. Jeśli mieszkańcy widza, że zmiany są pod nich przygotowywane, chętniej angażują się. Jednak wydaje mi się , że rozpowszechnianie BO następuje dzięki efektom zrealizowanych projektów, a nie zmianom w procedurach. Zmiany w procedurach dostrzegają ci najbardziej zainteresowani mieszkańcy, w tym liderzy, którzy i tak i tak by się angażowali”* (U15W).	*„Ci , którzy są zainteresowani BO i tak brali by udział w wyborach. Ci którzy nie są zainteresowani, musza być zainteresowani najlepiej przez kogoś znajomego, sami z siebie się tym tematem nie zgłębią. Tu działa marketing szeptany”* (U27G).
Możliwości ulepszenia procedur BO, aby zwiększyć zainteresowanie nimi mieszkańców i poprawić ich aktywność. Potrzeba zmiany w zapisach formalnych	*„Może w jakiś sposób jest, choć wydaje się, że procedury są już dobrze wypracowane”* (U8P).	*„BO jest atrakcyjnym narzędziem. Nigdy nie będzie tak, że 100 % społeczeństwa będzie zainteresowa-nych tym, co się dzieje w mieście i co zrobić, żeby było lepiej. Po prostu ludziom się nie chce”* (U12W). *„Może można coś zmienić, ale nie wiem co. Liderzy zgłaszają postulaty różne, ale zdaniem władz miasta aktualnie WBO ma optymalny kształt”* (U17W).	*„Mieszkańcy i liderzy mają swój punkt widzenia i ich zdaniem zmiany zawsze jakieś należy dokonywać. Wydaje się, że zmian jednak już tyle było, że należy poczekać i zobaczyć jak długofalowo się sprawdzą. Każda zmiana powoduje dezorientację”* (U23G).

Źródło: Opracowanie własne.

6.2. Interpretacja wywiadów z reprezentantami liderów budżetów obywatelskich

Wywiady z liderami zostały przeprowadzone w ramach realnych spotkań. Zgodnie z założeniami autorka, chcąc osiągnąć jak najbardziej wiarygodne i pełne rezultaty, przeprowadziła 30 wywiadów. Określiła progi liczby wywiadów na poziomie odpowiednio 4 dla Gorzowa Wlkp., 16 dla Wrocławia i 10 dla Poznania[366]. Natomiast charakterystykę respondentów i harmonogram wywiadów prezentuje załącznik 6.

Wszystkie wywiady były przyjęte z dużą dozą zrozumienia i zainteresowania ze strony interlokutorów. Nawet w Gorzowie Wlkp., w którym prowadzenie wywiadów w UM przebiegało opornie, liderzy w tym mieście byli wyjątkowo otwarci i przyjaźnie nastawieni. Zwracając uwagę na czas poświęcony przez respondentów na wywiady, można zauważyć ich większe zaangażowanie w sam proces budżetu obywatelskiego niż przedstawicieli samorządu. Liderzy BO nie tylko bardzo chętnie rozmawiali na podejmowane tematy, ale wręcz przekazywali swoje emocje, podkreślali mówiąc, że czuli się wyróżnieni, że ktoś dostrzega ich zaangażowanie i chęci.

Interesariusze składanych projektów przez liderów byli różni. W znacznej mierze liderzy wskazywali na różnych zainteresowanych wdrażaniem projektami, wskazując tam na stowarzyszenia, fundacje czy też samodzielną inicjatywę podejmowaną przez konkretne osoby. Dokładny podział został zaprezentowany w tabeli 33.

Tabela 33. Interesariusze zgłaszanych projektów

Interesariusze	Poznań	Wrocław	Gorzów Wlkp.
Inicjatywa sąsiedzka	0	0	0
Stowarzyszenie	2	5	1
Fundacja	3	3	0
Członkowie ruchu miejskiego	2	3	0
Inne	Osoba prywatna – 3	Osoba prywatna – 5	Osoba prywatna – 3

Źródło: Opracowanie własne.

[366] Charakterystyka wyliczeń w rozdz.4.

6.2.1. Charakter projektów budżetów obywatelskich

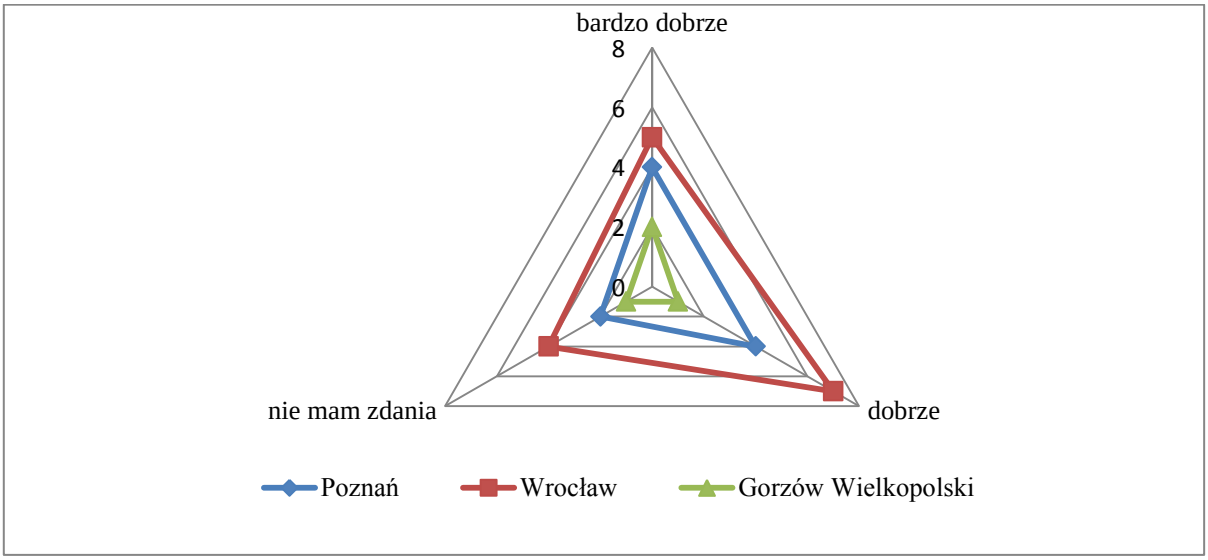
Aby zbadać właściwie czynniki wdrażania BO i charakter projektów, autorka posłużyła się zestawem pytań, które miały dostarczyć wiedzy na ten temat. Wiodące odpowiedzi zaprezentowano w tabelach 34-36.

Tabela 34. Opinie liderów BO na temat znajomości narzędzi partycypacji przez mieszkańców

Problemy	Poznań	Wrocław	Gorzów Wlkp.
Znajomość form partycypacji mieszkańców	Tak budżet obywatelski rady konsultacyjne projekty partnerskie	Tak budżet obywatelski rady konsultacyjne projekty partnerskie mikrogranty	Tak budżet obywatelski rady konsultacyjne

Źródło: Opracowanie własne.

Jak widać znajomość form partycypacji mieszkańców wskazywana przez liderów była dokładnie taka sama, jak ta, wskazywana przez pracowników UM. Znajomość budżetu obywatelskiego była oczywiście stuprocentowa. Ale ocena tego narzędzia już nieco się różniła. Tak jak z perspektywy urzędników budżet obywatelski jest bardzo dobrym narzędziem, z perspektywy liderów jest dobry, ale widzą jego niedostatki. Ocenę budżetów obywatelskich w świetle liderów prezentuje wykres 21.



Wykres 21. Ocena budżetu obywatelskiego jako formy partycypacji mieszkańców przez liderów BO

Źródło: Opracowanie własne.

W kwestii tego czy projekty BO powinny być inwestycyjne czy miękkie, a także czy powinny generować dobra wspólne, różnice miedzy liderami poszczególnych miast były znaczne. Nie jest to zaskakujące, gdyż pokrywa się z procedurami BO i w związku z tym, czego się oczekuje w tym zakresie. W Poznaniu i Gorzowie Wlkp. do BO dopuszczone są projekty miękkie – zajęcia sportowe, organizacja zajęć edukacyjnych, imprezy sportowe i kulturalne, z tego tytułu są one jak najbardziej akceptowane. Liderzy projektów podkreślają, że BO powinny dawać szansę różnym potrzebom mieszkańców, a one mogą właśnie dotyczyć sfery edukacyjno-rozrywkowej. Gorzowianie podkreślają jednak, że pula środków na cele miękkie jest bardzo niska – 50 tysięcy, a to mocno ogranicza realizację takich celów, o jakich by sobie marzyli mieszkańcy. Powoduje to dość duże ograniczenia w planowaniu takich projektów. Projekty duże ogólno-miejskie w Gorzowie Wlkp. są zarezerwowane dla projektów infrastrukturalnych.

W Poznaniu takiego ograniczenia nie ma, a więc projekt ogólno-miejski może być projektem tzw. miękkim. Tak zresztą się dzieje od wielu lat. Jeden z wiodących projektów, który regularnie jest wybierany co roku, jest to – **Trener osiedlowy** – projekt zgłaszany i realizowany przez Fundację na rzecz akademii wychowania fizycznego w Poznaniu, którego celem jest organizacja zajęć sportowych dla dzieci i młodzieży, a w ostatnich latach – również seniorów. Cele projektu i jego zadania są bez wątpienia potrzebne. W tym świetle jednak pojawia się wątpliwość, która została wyartykułowana w opiniach innych liderów.

Jeśli jest taka silna potrzeba mieszkańców, by finansować organizację zajęć sportowych dla dzieci, młodzieży i seniorów, należałoby tego typu zadania wpisać w budżet miasta i odblokować fundusze BO. Z góry bowiem można przewidzieć, że w każdym roku 2 mln zł (bo taka jest pula środków w projekcie ogólno-miejskim) trafia w te same ręce i blokuje wybór innych projektów, a tym samym zaspakajanie innych potrzeb. We Wrocławiu liderzy takich wątpliwości nie mają, gdyż WBO zakłada jedynie realizację projektów inwestycyjnych. Projekty miękkie są realizowane w ramach mikrograntów, na które przeznaczone są inne środki finansowe.

Tabela 35. Opinie liderów na temat charakteru projektów realizowanych w ramach BO

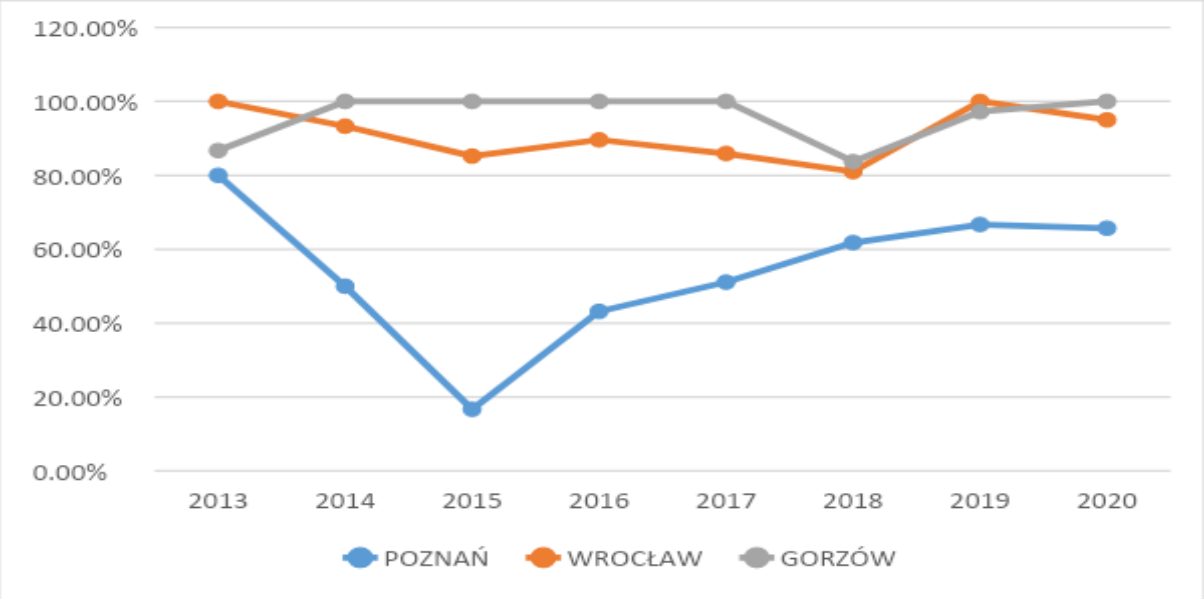
Przesłanki	Poznań	Wrocław	Gorzów Wlkp.
Rodzaje projektów budżetu obywatelskiego, które zasługują na szczególną uwagę, czy inwestycyjne, czy projekty miękkie	*„Zarówno projekty twarde, jak i miękkie są równie ważne”.* *„Powinno być tak, że projekty inwestycyjne są realizowane przez miasto w ramach zadań własnych, a BO powinno dawać szansę na realizacje projektów niestandardowych”* (L3P).	*„We Wrocławiu projekty WBO mają tylko charakter inwestycyjny. Wszystkie projekty są wpisane we właściwe kategorie, ale celem ich wszystkich jest budowa lub modernizacja i rewitalizacja przestrzeni miejskiej”* (L13W). *„Projekty miękkie są realizowana w ramach minigrantów, szkoda tylko że pula finansowa na te cele jest zdecydowanie mniejsza nic w projektach WBO”* (L11W).	*„Nie można jednoznacznie powiedzieć które projekty są ważniejsze. W Gorzowie w BO realizowane są zarówno projekty infrastrukturalne, jak i edukacyjno-rozrywkowe. Jeśli są zgłaszane i ludzie je wybierają, widocznie jest taka potrzeba, to powinny być i takie i takie. W końcu BO ma odzwierciedlać potrzeby mieszkańców”* (L28G).
Opinia, czy budżety obywatelskie tworzą dobra publiczne.	*„W znacznej mierze tak, ale nie muszą. To nie jest warunek”* (L6P).	*„Tak oczywiście”* (L25W).	*„Nie zawsze, ale mogą”* (L30G).

Źródło: Opracowanie własne

Takie założenia proceduralne powodują również odmienne podejście w kwestii tworzenia dóbr wspólnych. Mieszkańcy, a wyrazicielami ich głosów byli liderzy, uważali, że jak najbardziej, projekty powinny realizować takie działania, których efektem tworzone były dobra wspólne. Te dobra wspólne powinny wpisywać się w potrzeby lokalnej społeczności, ale powinny również wzbudzać odpowiedzialność za dbanie o nie. Z tej perspektywy warto wskazać, że w ramach pomysłów BO są projekty, które mają charakter projektowy, ale również procesowy. **Projektowe pomysły** oznaczają takie, których zrealizowanie nie generuje dalszych kosztów utrzymania efektów tego projektu, np. chodnik, czy droga rowerowa. **Pomysły procesowe**, to takie, których utrzymanie w odpowiedniej kondycji wymaga ponoszenia regularnych kosztów, które też należy uwzględnić w budżecie miasta na kolejne lata, mogą to być koszty eksploatacji, czy amortyzacji Do takiej grupy projektów można by zaliczyć budowę placu zabaw, założenie parku, przestrzeni zielonych. Do pewnego stopnia utrzymanie porządku właśnie powinno być w rękach ludzi korzystających z tych dóbr, ale nie wszystkie prace mogą być w ten sposób realizowane. Dbanie o czystość, o właściwe korzystanie z urządzeń, np. na placu zabaw czy work-outu może być przeniesione na użytkowników. Przycinanie trawy, krzewów, dbanie o bezpieczeństwo, czy sprawdzanie

sprzętu na placu zabaw powinno być jednak realizowane przez osoby, które się tym trudnią, w związku z tym ich praca musi być sfinansowana ze środków miejskich.

Realizowane projekty w ramach budżetu obywatelskiego w badanym okresie w zdecydowanej większości miały charakter projektowy. W Gorzowie Wlkp. (wykres 22), w większości lat 100% projektów miało taki charakter. W Poznaniu, a szczególnie Wrocławiu projektów procesowych było więcej. Wyjątkowo w 2015 r. we Wrocławiu ponad 80% stanowiły projekty procesowe. Tak wysoki ich udział wyniknął z faktu, iż we wspomnianym roku głównie wygrały projekty z zakresu edukacji i sportu, a więc polegające na budowie siłowni osiedlowych, wyposażania boisk szkolnych, budowy placów zabaw i projektowania zieleni miejskiej.



Wykres 22. Udział zadań projektowych wybranych w budżecie obywatelskim w Poznaniu, Wrocławiu i Gorzowie Wlkp. w latach 2013-2020

Źródło: Opracowanie własne.

Bardzo istotną kwestią jest wskazanie, czy BO odpowiada na potrzeby mieszkańców. Ważne opinie w tym zakresie ujęto w tabeli 36.

Tabela 36. Opinie liderów BO na temat zgłaszanych i realizowanych potrzeb mieszkańców

Problemy	Poznań	Wrocław	Gorzów Wlkp.
Wskazanie potrzeb mieszkańców i źródła pochodzenia informacji o tych potrzebach.	*1. „Do mnie zgłaszają się mieszkańcy lokalni. Mają jakiś pomysł i nie wiedzą jak go zrealizować, to przychodzą po radę, a ja im pomagam ten pomysł sfinansować. Często przygotowuję dla nich wniosek”* (L1P). *2.„Potrzeby mieszkańców zgłaszane są do rady osiedla, potem organizujemy spotkanie konsultacyjne i wspólnie zastanawiamy się, który pomysł jest najciekawszy i najbardziej wpasowuje się w potrzeby mieszkańców- ten wybieramy i przygotowujemy wspólnie dla niego wniosek do BO”* (L5P). *3.„Wychodzimy z założenia , że jeśli projekt jest wybierany co roku to realizuje potrzeby mieszkańców”* (L2P). *4.„Są pewne obszary tematyczne, które są wciąż niezagospodarowane, a ich potrzeba artykułowana na wielu forach, tak jest ze ścieżkami rowerowymi. Nie ma potrzeby pytać mieszkańców czy to dokładnie ich potrzeba”*(L4P).	*1. „Szczerze to pomysły pojawiają się w dwojaki sposób. Czasem ktoś obserwując przestrzeń zauważa, że należałoby coś zmienić, np. dziury w chodniku, czy uzupełnić w jakimś miejscu oświetlenie. Taka obserwacja daje przekonanie, że to problem nie tylko tej osoby; gdyby ten defekt został naprawiony, na pewno inni by się z tego cieszyli. Mieszkańcy nawet nie zauważają czasem korekty takich detali. Czasem pomysły rodzą się na spotkaniach – rad osiedli, grupy mieszkańców zrzeszających lokalnych mieszkańców”*(L12W). *2.„Jeśli ktoś zauważa, że coś nie działa prawidłowo lub, że ewidentnie jakiegoś rozwiązania brakuje, prawdopodobieństwo, że jest to zauważalne przez innych mieszkańców jest dość duże, a więc odpowiada ich potrzebom”*(L18W).	*1. „Tak oczywiście. Zwykle pomysły na projekty rodzą się przy okazji spotkań sąsiedzkich”*(L29G). *2. „Prawdę powiedziawszy pomysły na projekty wymyślam sam, ale jak coś wymyślę, to przedstawiam znajomym do zaopiniowania. Jeśli im się podoba, to też pokazuje , że to też i ich potrzeba. Jeśli pomysł się podoba, wtedy biorę się za przygotowanie wniosku”*(L28G).
Sprawdzenie, czy potrzeby te zostały zrealizowane	Raczej tak *„Czasem jednak bywa, że akurat dany projekt nie został wybrany. Jeśli wygrał inny, które wpisywałby się w te same potrzeby, to pół biedy, potrzeby są realizowane”*(L9P).	Raczej tak *„Nie wszystkie potrzeby mogą być zrealizowane za każdym razem. Oznaczałoby to, że wszystkie projekty wnioskowane byłby realizowane, a jeśli tylko część jest wybierana, to może zdarzyć się, że jakieś potrzeby jednak zaspokojone nie będą”* (L20W).	Raczej tak *„Można przyjąć, że tak, choć czasem realizacja projektu ostatecznie przyjmuje postać inną niż zakładano i nie do końca pasuje mieszkańcom. Wynika to z tego, że lider na etapie realizacji jest odsunięty”*(L27G).

Źródło: Opracowanie własne.

Jak wynika z opinii liderów, zgłaszane projekty są przede wszystkim odpowiedzią na potrzeby wnioskodawców. Czasem artykułuje się je na podstawie obserwacji, zbieranych opinii, lub własnych potrzeb. Czasem są one wskazywane przez mieszkańców na spotkaniach konsultacyjnych. Nierzadko bywa, że lider jest przekonany, że jego pomysł jest dobry i nie wymaga opiniowania przez innych. Jeśli ta osoba ma duże doświadczenie w zakresie działalności na rzecz środowisk lokalnych, to zwykle rzeczywiście taką wiedzę ma, gdyż obcuje z innymi na co dzień. Jest w tym wszystkim jednak pewien niuans. W procesy opiniowania pomysłów, zgłaszania własnych, działalność na rzecz społeczności lokalnej włączają się ludzie o specyficznych, aktywistycznych, ekologicznych poglądach. Ich propozycje zwykle wpisują się w szeroko rozumiane potrzeby społeczne. Nigdy nie jest jednak tak, aby realizowały potrzeby dokładnie wszystkich mieszkańców miasta. Przykładem mogą być ścieżki rowerowe.

Generalnie, w każdym z badanych miast, takie projekty BO są realizowane, i większość mieszkańców cieszy się z ich realizacji. Są jednak mieszkańcy, których zdanie jest odmienne i ferują negatywne opinie[367]. Można więc podsumować, że projekty realizują potrzeby mieszkańców, ale nigdy wszystkich mieszkańców, ani nie każdego z osobna, ale grupy, którą stanowi społeczność miejska.

Należy podkreślić, iż wszyscy mieszkańcy mogą zgłaszać projekty, co oznacza, że wśród nich mogą pojawiać się projekty mające na celu realizację wręcz sprzecznych interesów. Ten konflikt interesów dotyczy nie tylko kwestii ścieżek rowerowych, ale również projektów zagospodarowania nieużytkowanej przestrzeni miejskiej. Konflikty te występują na tle zdiagnozowanych odmiennych potrzeb społecznych poszczególnych grup. Ważnym elementem jest więc podejmowanie próby godzenia metodami mediacyjnymi. W rolę mediatorów wcielają się wtedy labo przedstawiciele władz miasta, którzy prezentując pomysły obu stron, podejmują próby zaproponowania połowicznych rozwiązań. Czasem ta rola przejmowana jest przez lidera, który z uwagi na swoje doświadczenie, zwykle cieszy się szacunkiem lokalnych mieszkańców. Taki lider organizuje niejednokrotnie spotkanie warsztatowe, na którym strony wspólnie próbują wypracować rozwiązanie dobre dla wszystkich interesariuszy.

Z takim sposobem rozwiązywania konfliktów autorka spotkała się np. we Wrocławiu, przy okazji realizacji projektu Swojczyckiego Parku Czarna Woda, gdzie liderka projektów, jest

---

[367] Przez te ścieżki rowerowe zabiera się kolejne miejsca parkingowe dla aut. Interesy kierowców nie są brane pod uwagę.

mentorem nowych aktywistów miejskich i próbuje prowadząc z nimi warsztaty wypracować rozwiązania godzące strony prezentujące odmienne pomysły.

6.2.2. Świadomość i rola liderów w realizacji celów zrównoważonego rozwoju

Koncepcja zrównoważonego rozwoju nie jest innowacyjnym pomysłem O konieczności takiego zarządzania środowiskiem, gospodarką i stojącym za tym społeczeństwem tak, aby kolejne pokolenia nie znalazły się w sytuacji rzadkości dóbr, wiele autorytetów i organizacji światowych mówi od wielu lat.

W Polsce jednak koncepcja ta wydaje się być traktowana jako pewien nurt, pewna moda. Analizując wyniki i wybory projektów w budżecie obywatelskim autorka zauważyła, że wiele z wybieranych projektów wpisuje się w tę koncepcję. Efekty, które były planowane przez składających wnioski liderów, wielokroć zakładały zwiększenie i zagospodarowanie przestrzeni zielonej, działania mające na celu wygłuszenie hałasu, zmniejszenie smogu w mieście, a szczególnie dążenie do budowy wielu tras rowerowych w celu ograniczenia transportu samochodowy w mieście i zachęcenia mieszkańców do zdrowszego trybu życia. Wszystkie te efekty ewidentnie wpisywały się zatem w koncepcję zrównoważonego rozwoju. Autorka postanowiła sprawdzić, na ile te działania są celowane w realizację tej koncepcji i co wiedzą o niej liderzy. Dominujące odpowiedzi zostały zaprezentowane w tabeli 37.

Liderzy projektów BO są świadomi i dobrze jest im znana koncepcja zrównoważonego rozwoju. Niektórzy powątpiewają, na ile ta koncepcja będzie trwalsza od innych tego typu trendów. Sami jednak w swoim działaniu widzą potrzebę ukierunkowania działań na dbałość środowiska. Podkreślają konieczność współpracy i działań zarówno odgórnych jako tych narzuconych, jak i tych oddolnych. Wskazują, że można zaczynać od zmiany podstawowych nawyków, tj. np. realizacja koncepcji *zero waste*.

Tabela 37. Opinie liderów BO na temat koncepcji zrównoważonego rozwoju

Problemy	Poznań	Wrocław	Gorzów Wlkp.
Postrzeganie koncepcji zrównoważonego rozwoju miasta	*1. „Koncepcja zrównoważonego rozwoju jest warta zauważenia. Żyjemy w świecie na krawędzi katastrofy ekologicznej. Jeśli nie zaczniemy dbać o planetę, o środowisko zginiemy”* (L5P). *2.„Koncepcja zrównoważonego rozwoju tak, ale nie wiem, czy dotyczy tylko miasta. Trzeba działać na wszystkich frontach nie tylko w mieście”* (L7P).	*1.„Myślenie w kategoriach zrównoważonego rozwoju o rozwoju miast jest niezbędne. Cieszę się, że na poziomie światowym, jak również krajowym wprowadzą się dokumenty strategiczne, które zobowiązują władze samorządowe to realizacji tej koncepcji”* (L14W).	*1.„Koncepcja zrównoważonego rozwoju jest to moda. Jak każda koncepcja ekologiczna cieszy się uznaniem. Czy jest lepsza od innych? Nie wiem”* (L28G). *2.„To niezbędna koncepcja, dobrze, że w końcu świat przejrzał na oczy i przyjmuje jakieś całościowe strategie”*(L30G).
Wspieranie zrównoważonego rozwoju przez działania mieszkańców,	*1.„Działanie w imię koncepcji zrównoważonego rozwoju muszą być inicjowane oddolnie. Jeśli będzie tylko to następstwo zakazów i nakazów, a nie będzie łączyło się ze zmianą mentalności, to niczego to nie zmieni. Musimy zacząć od siebie samych. Choćby zacznijmy segregować śmieci, korzystajmy z rowerów lub komunikacji miejskiej, to już coś”* (L1P).	*1.„Wpisanie koncepcji zrównoważonego rozwoju w strategie rozwoju miast, czy inne dokumenty strategiczne jest niezbędne, bo nakazuje realizować pewne cele w odpowiedni sposób. Oddolnie też oczywiście można działać w tym kierunku, w końcu na końcu łańcucha są ludzie, to od ich decyzji i ich działań wszystko zależy”*(L20W). *2.„Działania odgórne i oddolne muszą być koordynowane i realizowane wspólnie”* (L16W).	*1.„Działania oddolne są niezbędne, ale konieczne jest aby nakazy odgórne były spisane. Polacy są narodem, który czasem systemem kar i nagród można zmusić do działania. W końcu w zachodnich krajach takie myślenie zrównoważone jest popularne od dawna, a w Polsce jest to wynik przepisów, jak choćby z segregacją śmieci”* (L27G).

Źródło: Opracowanie własne.

Warto podkreślić, iż liderzy projektów są to zwykle osoby dobrze wykształcone, wrażliwe, często wręcz mające cechy idealistów. Swoimi działaniami i projektami dążą do zmian w otaczającej ich przestrzeni tak, aby sobie i innym zagwarantować wygodniejsze, atrakcyjniejsze, lepsze funkcjonowanie oraz lepszą jakość życia w miejskim otoczeniu. Nie zaskakuje zatem, że ich wiedza, przekonania i opinie w tym zakresie są tak dojrzałe.

Jak podkreślono już wcześniej, liderzy projektów są najczęściej wykształconymi osobami, obserwującymi zmiany na świecie i świadomymi konieczności dokonywania zmian w swoim otoczeniu. Jest to wręcz warunek bycia dobrym liderem. Nie tylko wykształcenie wyższe jest niezbędne, ale pewna refleksyjność w stosunku do siebie i otoczenia. Niejednokrotnie osoby te mają cechy wręcz anarchistyczne i z takich środowisk się wywodzą. Oznacza to, że nie opowiadają się za żadną władzą polityczną, natomiast ich celem jest działanie w jakimś wyznaczonym dla siebie kierunku, ponad podziałami politycznymi, społecznymi, środowiskowymi. Koncepcja zrównoważonego rozwoju nie jest im obca, pokrywa się również z ich poglądami osobistymi. W tabeli 38 wskazano najbardziej charakterystyczne odpowiedzi respondentów na temat tego, na ile świadomie planowali efekty projektów zgłaszanych z koncepcją zrównoważonego rozwoju.

Tabela 38. Opinie liderów BO co do świadomego planowania efektów nastawionych na zrównoważony rozwój

Przesłanki	Poznań	Wrocław	Gorzów Wlkp.
Wpływ budżetu obywatelskiego na rozwój zrównoważony miasta.	*„Nigdy nie myślałem o tym w ten sposób, ale tak może czemu nie”* (L8P).	*„Oczywiście, że może”*(L22W).	*„Wydaje się, że tak”* (L29G).
Obszary zrównoważonego rozwoju (społeczny, ekologiczny, gospodarczy) i wspieranie ich przez budżet obywatelski.	ekologiczny i społeczny	ekologiczny i społeczny	ekologiczny i społeczny
Rola lidera budżetów obywatelskich w celowym oddziaływaniu na zrównoważonego rozwoju.	*1.„Szczerze powiedziawszy nie brałem tego pod uwagę”* (L5P). *2.„Nie sądzę, aby ktoś celowo proponował projekt BO z taką myślą”* (L1P).	*„Zakładałam, że projekt ma osiągać cele ekologiczne. Teraz widzę, że rzeczywiście ten projekt wpisuje się w obszar ekologiczny zdecydowanie. Pisząc wniosek jednak nie definiowałam tego w ten sposób”* (L18W).	*„BO wpisuje się w potrzeby mieszkańców. Ich potrzeby są potrzebami wielokroć nastawionymi na zdrowszą, bardziej dostępną, otwartą przestrzeń miejską. Na pewno projekty realizują cele zrównoważonego rozwoju, ale ja o nich nie myślałam składając projekt”* (L30G).

Źródło: Opracowanie własne.

Należy zauważyć, że zdecydowana większość liderów została zaskoczona pytaniem: o możliwości wpływania za pośrednictwem budżetu obywatelskiego na zrównoważony rozwój miasta. Ich stanowisko nie wynikało z faktu braku akceptacji takiej koncepcji, ale z powodu, że nigdy nie myśleli o projektach BO w kategoriach takiego oddziaływania.

Kiedy w trakcie wywiadów pojawiała się dyskusja na temat, jak rozumiany jest zrównoważony rozwój miast, wszyscy liderzy odpowiadali, że projekty BO najbardziej mogą wpływać na zrównoważony rozwój miast, gdyż cele projektu pokrywają się z celami zrównoważonego rozwoju. Żaden z liderów nie był w stanie przywołać, jakie cele projektu, jakim celom zrównoważonego rozwoju można by przypisać. Znali koncepcję, ale w szczegółach nie potrafili opisać, jaki cel zrównoważonego rozwoju za co odpowiada. Całościowo rozumiejąc samą ideę i założenia byli zdecydowani co do tego, że takie przyporządkowanie byłoby możliwe.

Liderzy mimo, że nie znali dokładnie wszystkich celów zrównoważonego rozwoju i nie byliby w stanie dokładnie wszystkich 17 celów scharakteryzować, to obszary zrównoważenia znali dobrze. Doskonale wiedzieli, że są trzy: gospodarczy, społeczny i środowiskowy (w ich oczach ekologiczny). Przypominając sobie swoje wnioskowane projekty, ale również inne, z pełnym przekonaniem podkreślali, że projekty BO wpisują się celami w obszar ekologiczny i społeczny, co pokrywało się z analizą ilościową autorki (rozdz.5).

W wywiadzie żaden z pytanych liderów nie zadeklarował, że jego projekt celowo był tak planowany, aby wpisywał się w któreś cele zrównoważonego rozwoju. Żaden z nich nie myślał o tym w trakcie wnioskowania projektu, a nawet po jego realizacji. Jeden z poznańskich rozmówców zauważył, że w jednej z edycji poznańskiego budżetu obywatelskiego (2017 r.) jednym z kryteriów oceny była zbieżność projektu z celami zrównoważonego rozwoju. Ten punkt wniosku nie był punktowany. Z uwagi na fakt, że te kilka lat wstecz, wiedza na ten temat była znacznie skromniejsza, liderzy składając wniosek ten punkt pozostawiali bez odpowiedzi, a ci bardziej świadomi opisywali na siłę coś, co mogłoby pasować. Zauważono jednak, że punkt ten nie był w ogóle brany pod uwagę przy ocenie merytorycznej po stronie UM, gdyż sami urzędnicy nie wiedzieli, jak mieliby ten punkt oceniać. Nawet na etapie maratonu pisania wniosków, kiedy liderzy o to pytali, urzędnicy nie wiedzieli, co odpowiadać. Stąd ostatecznie do punktacji ten punkt się nie zliczał. Z uwagi na brak wytycznych, w kolejnej edycji taki zapis we wniosku zniknął.

W 2017 r. we Wrocławiu poza klasycznym WBO osobną pulę środków budżetowych przeznaczono na tzw. **Zielony budżet obywatelski**, w ramach którego można było zgłaszać i wybierać projekty realizujące cele ekologiczne. Autorka w trakcie wywiadów z liderami we Wrocławiu pytała również o to, czy zielony BO był przejawem bardziej świadomego dbania o środowisko ze strony miasta? Czy może był postulatem zgłaszanym w ramach ewaluacji BO, co sugerowałoby zwiększenie świadomości w zakresie środowiskowych rozwiązań po stronie liderów?

Autorka pytała również, dlaczego ten rodzaj BO został zastopowany. Odpowiedź powtórzyła się kilkukrotnie. Ten jednorazowy pomysł z zielonym BO we Wrocławiu nie było wynikiem zwiększonej świadomości mieszkańców – władz miasta i liderów w zakresie ekologii. Był to wymóg w konkursie, w którym miasto Wrocław brało udział. Wiele działań proekologicznych musiało być podjętych z uwagi na wygraną w konkursie na Europejską Stolicę Kultury w 2016 r. Dzięki takim realizowanym zielonym pomysłom miasto Wrocław mogło wywiązać się z narzuconych przez Kapitułę konkursu wymogów. Wrocławscy liderzy podkreślili jednak, że to rozwiązanie było bardzo dobre i że żałują, że władze miasta z niego zrezygnowały.

6.2.3. Czynniki determinujące aktywność mieszkańców

Sam fakt, że głos społeczności miejskiej jest brany pod uwagę, motywuje mieszkańców i liderów BO do działania. Co roku odbywa się ewaluacja procesu BO, w każdym mieście przebiega nieco inaczej. Fakt, że uwagi i postulaty są brane pod uwagę (choć nie zawsze), jest dla liderów czynnikiem pobudzającym ich aktywność. Czują oni bowiem siłę sprawczą podejmowanych przez siebie działań. Jeśli proponowane zmiany w procedurach nie naruszają idei BO władze miasta zwykle przychylają się do wdrożenia w kolejnej edycji złożonych propozycji. Z uwagi na fakt, iż liderzy, jako siła napędowa rozwoju BO, są świadomymi działaczami, ich uwagi są przemyślane, zgodne z wytycznymi, celami i strategiami rozwoju miasta. Liderzy BO jednak, jak zauważają urzędnicy UM, czasem mają chęć rozbudowywania budżetu i konstruowania z niego narzędzia zdecydowanie mającego większy wpływ na rozwój miasta. Upatrując w tym rozwoju partycypacji obywatelskiej. Postulaty są jednak zdaniem pracowników UM czasem niepotrzebne. Liderzy oczekują bowiem zdecydowanie większego budżetu, większej ilości kategorii, po to aby dać większe możliwości mieszkańcom współdecydowania o mieście i jego rozwoju.

W każdym mieście poza wspomnianymi postulatami wspólnymi, są też inne, charakterystyczne dla danego miasta. **W Poznaniu** liderzy podkreślają, iż w procedurach należałoby zmienić wysokość puli środków dla projektów rejonowych, ponieważ jest ona za mała. Zwrócono również uwagę na ograniczenia zgłoszeń projektów. Zdaniem liderów, jeśli jakiś projekt rokrocznie jest wybierany, to jednoznacznie wskazuje oczekiwania mieszkańców co do kierunku zmian dokonywanych w mieście i kierunku wydatkowania środków publicznych. Jeśli mieszkańcy rokrocznie wybierają projekt Trener osiedlowy, albo kolejne

ścieżki rowerowe, to ten obszar powinien z BO zniknąć i być włączony w podstawowy budżet miejski. Obecność tych projektów na listach wyborczych BO powoduje blokowania innych projektów. Takiej zmiany jednak najprawdopodobniej nie będzie, bo jak zadeklarowali urzędnicy UM – budżet miasta jest ograniczony. Z uwagi na zmiany, jakie nastąpiły w zakresie finansów publicznych w roku 2022 r. w związku z wprowadzeniem tzw. Nowego ładu, do budżetów JST wpłynie jeszcze mniej pieniędzy. Samorządy szukając oszczędności na pewno na taki ruch się nie zdecydują.

We Wrocławiu generalnie zarówno urzędnicy, jak i liderzy uważają, iż procedury aktualne są poprawne. W niektórych głosach liderów pojawiła się myśl, aby do BO włączyć projekty miękkie, gdyż te z WBO są wykluczone. Projekty miękkie realizowane w ramach minigrantów mogą liczyć na zdecydowanie mniejsze środki finansowe. Kolejny postulatem, który od kilku lat nie jest uwzględniany, jest przywrócenie puli miniprojektów, których od 2018 r. w procedurach WBO nie ma. Liderzy podkreślają, iż wyklucza to wiele projektów z całego procesu. Wysokość przyznawanych środków dla projektu małego wynosi do 250.000 zł. Ilość wybieranych projektów jest stała. Oznacza to, iż gdyby w WBO wygrał projekt oszacowany w kosztach na np. 50.000 zł, to 200.000 zł przepada z całej puli BO. Poza tym szanse na wygranie takiego projektu są zdecydowanie mniejsze, bo zwykle dotyczą bardzo lokalnej potrzeby, na którą nie zagłosuje wystarczająco duża liczba mieszkańców.

W Gorzowie Wlkp. jednym z postulatów niebranym pod uwagę i niewdrażanym od kilku lat jest likwidacja projektów oświatowych. Od 2017 r. w Gorzowie Wlkp. poza ogólnym BO jest dodatkowe BO oświatowe. Z jednej strony cieszy to mieszkańców, bo dzięki temu szkoły mogą uzupełnić braki infrastrukturalne. Z drugiej i to wydaje się być istotnym argumentem, wskazuje na grupę uprzywilejowaną. BO powinno być ogólnodostępne i projekty mające na celu realizację potrzeb mieszkańców powinny spełniać ten warunek. Wydaje się, że postulat liderów, aby zwiększyć finansową pulę całościową BO o pulę BO oświatowego, a ująć ten cel w osobnej kategorii podstawowego BO byłoby dobrym rozwiązaniem. Wtedy, gdyby mieszkańcy wybrali projekt o takim charakterze, to byłby rzeczywiście wybór demokratyczny. W przeciwnym razie wprowadza się pewne wykluczenia, które są sprzeczne z ogólnodostępnym charakterem BO.

Tabela 39. Opinie liderów BO w kwestii czynników wpływających na aktywność mieszkańców

Przesłanki	Grupy czynników	Kategorie czynników	Wybrane cytaty liderów
Czynniki determinujące przygotowywanie projektów budżetów obywatelskich	Czynniki prawne	*Procedury budżetów obywatelskich*	*„Im większa swoboda zgłaszania projektów, tym lepiej. Pobudza to większą kreatywność”*(L19W). *„Dobrze, że w końcu głosowanie odbywa się w bardziej szerokiej skali. Wszyscy mieszkańcy powinni móc głosować na wszystkie projekty, a nie tylko te ze swojego rejonu”*(L30G). *„Jeśli jakiś projekt jest co roku wybierany, to jednoznaczny wraz tego, ze mieszkańcom na tym zależy. Powinno na to znaleźć się środki w zadaniach własnych miasta i uwolnić te grupę projektów na rzecz innych”*(L2P). *„Ilość projektów ograniczona do 20 powoduje wiele komplikacji, a wręcz animozji między poszczególnymi grupami interesów. Może należy zrezygnować ze sztywnej ilości wybieranych projektów, tylko operować pulą dostępnych środków”*(L21W).
		Zmiany w przepisach prawa	*„Powinno się na poziomie ogólnokrajowym zmieni próg procentowy obligatoryjnie przeznaczonego na BO w budżecie miasta”*(L1P). *„Dobrze, że miasta na prawach powiatu zostały zobowiązane do przeznaczania środków na BO. Powinno to jednak dotyczyć wszystkich miast”*(L16W).
	Czynniki demograficzne	*Wykształcenie*	*„Może mam błędne przekonanie, bo sam otaczam się ludźmi z wykształceniem wyższym. Trudno mi powiedzieć, jak wygląda w innej grupie. Mam wrażenie jednak, że w świadomą partycypację, jaką jest budżet obywatelski, chętniej włączają się osoby z wyższym wykształceniem. Mam wrażenie, że po prostu są bardziej świadome korzyści z tej aktywności”*(L5P). *„Sądzę, że poziom wykształcenia ma znaczenie. Może to kwestia świadomości. Może to możliwość wykonywania takiej pracy, która pozwala na więcej czasu wolnego, a tym samym daje czas na działalność charytatywną, czy prospołeczną”*(L20W)
		Wiek	*„W budżet obywatelski angażują się ludzie dwóch kategorii. Albo bardzo młodzi idealiści, albo osoby w średnim wieku, które już osiągnęły w miarę jakąś pozycję zawodową i mają więcej czasu, aby się w taką aktywność włączyć”*(L30G).
		Dochód	*„Nie ma co ukrywać, że w gronie aktywistów można spotkać albo osoby, które są po prostu minimalistami – idealistami, albo osoby o wysokim dochodzie, gdyż wtedy mogą pozwolić sobie na szerszą i bardziej intensywną działalność prospołeczną”*(L24W). *„Wśród mieszkańców, tych, którzy biorą czynny udział w procesie BO- np. na etapie wyborów projektów, są osoby, albo które się złapie i przekona i tu nie ma znaczenia co to za ludzie, ani wiek, ani ile zarabiają”*(L16W).
	Czynniki społeczno-kulturowe	*Potrzeba przynależności do grupy- Zaufanie*	*„Lubię współdziałać w grupie, ta działalność z ludźmi, którzy wyrażają opinie takie jak moje, nadaje sens działaniu. To buduje tożsamość mieszkańca tego miasta”* (L23W). *„Dyskutuję na temat pomysłów, jakie rodzą mi się w głowie z członkami stowarzyszenia, znajomymi. Raczej nie konsultuję pomysłów z mieszkańcami, lepiej czasem porozmawiać z jakimś promilem uczestników, ale osób, które są w temat zaangażowane. Czasem jest to podpatrywanie projektów z*

			innych miast, które się przyjęły, np. pomysł z tęczowymi ławkami zaczerpnięty z Kielc" (L29G).
		Samorealizacja	*„Zawsze pozafinansowe, budżet jest źródłem finansów, a nie finanse celem samym w sobie"* (L4P). *„Chcąc zmieniać otoczenie, trzeba mieć plan działania. Czasem wpada do głowy pomysł"* (L12W). *„Chęć samorealizacji"*(L5P). *„Nie wszystkie działania miejskie są tymi, których chcą mieszkańcy. Próbuję słuchać innych i pisać projekty tak, aby jak najwięcej można było zmienić. Zmiana motywuje mnie do działania"* (L27G).
		Działalność i poglądy prospołeczne – Kompetencje współpracy	*„BO kumuluje wokół siebie pozytywnie zakręconych ludzi-aktywistów. Im się chce coś robić, po prostu dla zmiany, dla ogółu mieszkańców, dla lepszego jutra"* (L9P). *„Własne potrzeby, zgłaszane potrzeby mieszkańców. Zdecydowałam się zgłaszać wnioski na projekty BO, bo wiedziałam, że ten obszar nie będzie realizowany przez władze miasta. Sama już nie realizuję swoich pomysłów, ale zgłaszają się do mnie ludzie, którzy takie nisze widzą i proszą o wsparcie w przygotowaniu wniosku. To im pomagam"*(L1P).
		Działalność i poglądy proekologiczne	*„Wydaje się, że jeśli miasto nie zaspakaja mieszkańców w zakresie ich potrzeb, należy je jasno wyartykułować i działać by je spełnić"*(L10P). *„Szansa na wdrożenie zmian, na które czekam od długiego czasu i nie ma widoków na nie. W WBO zauważyłam, że realizacja tych potrzeb może być szybciej, jest realna szansa na szybkie zaspokojenie"*(L25W)
		Potrzeba zmiany – Potrzeba kreowania uniwersalnej, dostępnej przestrzeni	*„Chęć mieszkania w przestrzeni dostępnej dla mieszkańców wszystkich bez ograniczeń"* (L12W). *„Możliwość kreowania miasta"* (L23W).
	Czynniki organizacyjne	*Podział miasta na rejony*	*„Wydaje mi się, że można by podzielić miasta na mniejsze rejony i w każdym rejonie ustalić , że mógłby być realizowany np. jeden projekt, albo dwa. Wtedy mniejsza grupa mieszkańców musiałaby dogadać się co do wyboru wspólnego projektu, może tez lepiej realizowane były potrzeby lokalne. Czasem te potrzeby małych społeczności wręcz sąsiedzkich gubią się"*(L20W).
		Sposób głosowania	*„Wszyscy mieszkańcy bez ograniczeń powinni głosować, tzn. mieć do tego prawo, bez względu w której części miasta mieszkają"*(L28G).
		Wielkość projektów	*„Dobrym rozwiązaniem były miniprojekty. Czasem pojawia się myśl o jakimś mniejszym projekcie, a szkoda marnować pieniądze na zbyt mały projekt. Tego brakuje"*(L17W). *„Brakuje nam jakiejś grupy projektów ogólno-miejskich, ale z mniejszą pulą środków. Mogłyby być to działania miękkie. Jeśli tylko 3 projekty ogólno-miejskie mogą być wybrane, to znacznie za mało"*(L4P).
	Czynniki ekonomiczne	*Udział procentowy BO w budżecie miasta (czynnik finansowy)*	*„Zdecydowanie dotychczasowa pula środków przeznaczana na BO z budżetu miasta jest za mała. Możliwość wyboru tylko 3 projektów ogólno-miejskich jest mocno ograniczająca"*(L5P).
		Realizacja celów zrównoważonego	*„Jeśli w strategiach miast kładziony jest nacisk na zrównoważony rozwój, to wydaje się cennym byłoby uwzględnić te dążenia na wszystkich etapach aktywności władz miasta i mieszkańców, a zatem*

		rozwoju	*też w BO"*(L1P). *„Zrównoważony rozwój miasta jest ważny dla nas wszystkich, szczególnie tej grupy, dla której przesłanki ekologiczne są istotne. Należy myśleć, jak BO może w tym rozwoju partycypować"* (L16W).
		Sposób alokacji środków - Kategorie projektów	*„W ramach WBO powinny być również dopuszczone projekty miękkie, nie rozumiem dlaczego taka działalność ma być wykluczona, tym bardziej, ze potrzeba na to zgłaszana jest przez mieszkańców W ramach minigrantów, które na projekty są przeznaczane pula środków, która można dostać jest zdecydowanie mniejsza niż w WBO"*(L12W). *„Moim zdaniem kategoria chodniki czy drogi to kategorie, która powinna zniknąć z budżetu obywatelskiego. To zadania podstawowe gminy, i to w ramach podstawowego budżetu powinno być zrealizowane"*(L29G).
		Poziom rozwoju miasta	*„Wydaje się, że im bardziej rozwinięta gmina, czy miasto, tym oczekiwania ludzi wyższe i bardziej nastawione na realizację potrzeb wyższego rzędu"*(L8P). *„Wrocław jest wydaje się rozwiniętym miastem, choć do ideału mu brakuje. Jak rozmawiam z przyjaciółmi – aktywistami, to ich potrzeby są z grupy ambitniejszych, niż jak rozmawiam z osobami z poza miasta. Choć jak widać w BO są zgłaszane i realizowane projekty z poziomu mini, np. naprawa dziur w drodze*"(L26W).

Źródło: Opracowanie własne.

W tabeli 39 przytoczono najbardziej wyraziste wypowiedzi niektórych liderów. Bardzo klarownie z nich wynika, że głównymi determinantami ich działalności jest: samorealizacja, chęć realizowania własnych pomysłów i kreowania przestrzeni takiej, jakiej by chcieli mieszkańcy. Większość liderów czuje wewnętrzną radość z bycia aktywistą. Liderzy BO są zdeterminowani do działania i ich nastawienia nic nie zmieni. Zapytani, czy podejmują działalność w ramach BO to dla jakiś innych celów, odpowiadali, że nie. Niektórzy jednak przyznali, że bycie aktywistą, daje im to, że są postrzegani jako osoby przedsiębiorcze, odpowiedzialne, wizjonerskie i kreatywne. Otwarło im drogę do znalezienia lepszej pracy, bycia zauważonym i docenionym przez mieszkańców, a także przez władze miasta. Zapraszano ich również do różnych gremiów konsultacyjnych w mieście. To wyróżnienie, zdaniem liderów, jest dla nich nobilitujące, ale i motywujące do dalszego działania.

Liderzy nie podejmują swojej aktywności ze względów finansowych. Pieniądze ich zdaniem to tylko środek do realizacji planów, których celem jest podnoszenie jakości życia mieszkańców.

6.3. Charakterystyka wyników wywiadów część wspólna

W ramach wywiadów prowadzonych z przedstawicielami samorządu, jak i liderami projektów BO znalazły się pytania, których celem było sprawdzenie roli władz samorządowych w zakresie pobudzania partycypacji obywatelskiej, a także problemu rosnącej aktywność mieszkańców i jej wpływu na ich świadomość w zakresie partycypacji obywatelskiej. W każdej grupie respondentom zadano pytania, aby łącznie uzyskać całościowy obraz stanu faktycznego ich świadomości na temat partycypacji obywatelskiej.

6.3.1. Rola instytucji samorządu w pobudzaniu partycypacji obywatelskiej

Analizując część wywiadów poświęconej wskazaniu roli samorządu w pobudzaniu partycypacji, szczególną uwagę poświęcono wskazaniu konkretnych działań podejmowanych w tym zakresie. Autorka chciała sprawdzić czy narzędzia pobudzające partycypację, wskazywane w poszczególnych urzędach miast są takie same. W tym celu część wywiadów zarówno z przedstawicielami samorządów, jak i liderami budżetów obywatelskich poświęcona została tej tematyce. Analizując tabelę 40 – wymiar działalności samorządu w tym zakresie był różny.

Tabela 40. Metody i inicjatywy w zakresie pobudzania partycypacji w wypowiedziach przedstawicieli samorządu oraz liderów BO

Przesłanki	Poznań		Wrocław		Gorzów Wlkp.	
	Pracownicy UM	**Liderzy BO**	**Pracownicy UM**	**Liderzy BO**	**Pracownicy UM**	**Liderzy BO**
Metody zwiększania zaangażowania mieszkańców przez władze miasta	Organizacja konsultacji	Miniprojekty	Organizacja konsultacji	Dofinansowanie działalności	Organizacja konsultacji	Jak ktoś ma chęć działać, to otrzyma pomoc, ale sam ją musi wychodzić i wyprosić.
	Działania marketingowe: kampanie w Internecie, kampanie w tv lokalnej	Działania marketingowe: kampanie w tv lokalnej	Działania marketingowe: kampanie w Internecie, na forach grup, rad osiedli, funpages, kampania outodoorowa	Mieszkańcy mogą liczyć na udostepnienie lokali na cele społeczne	Działania marketingowe: kampanie w prasie i lokalnej tv	Władze miasta wspierają działalność mieszkańców, jednak nie promują jej.
	Działania edukacyjne dla młodzieży	Działania edukacyjne dla młodzieży	Działania edukacyjne dla młodzieży, strony internetowe dedykowane mieszkańców	W UM działa Wydział partycypacji społecznej, który mocno angażuje się w aktywowanie mieszkańców i wspieranie ich inicjatyw.	Działania edukacyjne dla młodzieży – spotkania w szkołach	Działania edukacyjne dla młodzieży
	Wspieranie działań i kompetencji rad osiedli	Stwarzanie warunki dla rozwoju aktywności,	Wspieranie działań i kompetencji rad osiedli	Poparcie i przestrzeń dla podejmowania aktywności oddolnych		

		Centra Inicjatyw Lokalnych, Wspieranie ekonomii społecznej				
Inicjatywy podejmowane przez władze miasta na rzecz zwiększenia świadomości mieszkańców w zakresie budżetu obywatelskiego	Organizacja konsultacji	Organizacja konsultacji	Organizacja konsultacji	Edukacja w szkołach	Organizacja konsultacji	Organizacja konsultacji
	Spotkania z mieszkańcami	Spotkania z mieszkańcami	Spotkania z mieszkańcami	Spotkania z mieszkańcami	Spotkania z mieszkańcami	Spotkania z mieszkańcami
	Organizacja warsztatów pisania projektów	Organizacja warsztatów pisania projektów	Organizacja warsztatów pisania projektów	Organizacja warsztatów pisania projektów	Organizacja warsztatów pisania projektów	Organizacja warsztatów pisania projektów
	Ewaluacja BO	Ewaluacja BO	Ewaluacja BO	Ewaluacja BO	Ewaluacja BO	Ewaluacja BO
	Działania marketingowe: ulotki, kampania w lokalnej tv i prasie, a także na stronie urzędu miasta	Działania marketingowe: ulotki, kampania w lokalnej tv i prasie, a także na stronie urzędu miasta	Działania marketingowe: billboardy, ulotki, kampania w lokalnej tv i prasie, a także na stronie urzędu miasta, strona internetowa, przygotowana przez UM dla budżetu obywatelskiego w danym mieście	Działania marketingowe, ulotki. Działania promocyjne budżetu są prowadzone na szeroką skalę, jednak promocja konkretnych projektów spoczywa na wnioskodawcach.	Działania marketingowe: kampania w lokalnej tv i prasie, a także na stronie urzędu miasta	Działania ograniczone do minimum – to raczej wnioskodawcy projektu zajmują się rozreklamowaniem projektów.

Źródło: Opracowanie własne.

W tabeli 40 przedstawiono zarówno metody pobudzania aktywności mieszkańców, jak i inicjatywy podejmowane przez władze miast w zakresie samego budżetu obywatelskiego wyglądają podobnie. Co więcej podobne opinie przekazywali w wywiadach pracownicy urzędów miast i liderzy budżetów obywatelskich. Większość sposobów działania jest taka sama, natomiast różnice pojawiają się w detalach. Na podstawie opinii i wywiadów można wysnuć wniosek, iż najbardziej świadomym i otwartym urzędem w komunikacji zewnętrznej są władze Wrocławia. To ten właśnie urząd prowadzi najbardziej nowoczesną komunikację z mieszkańcami, używając do tego przede wszystkim narzędzi informatycznych. Urząd miasta jest też aktywny na różnego rodzaju forach dyskusyjnych, funpage'ach. Co więcej strona internetowa poświęcona budżetowi obywatelskiemu jest we Wrocławiu najbardziej przejrzysta, najbardziej intuicyjna i najłatwiejsza w znalezieniu wszelkich informacji, nie tylko o aktualnych edycjach WBO, ale również wcześniejszych: *https://www.wroclaw.pl/budzet-obywatelski-wroclaw*. Poza stroną poświęconą jedynie WBO, Wrocław ma odrębną stronę poświęconą różnym innym formom aktywności mieszkańców - *https://www.wroclaw.pl/rozmawia*, zwiększając tym samym ich zainteresowanie problematyką miejską. Strona pełni funkcję informacyjną i edukacyjną, ale również marketingową.

W Gorzowie Wlkp. i Poznaniu strony internetowe budżetów obywatelskich również istnieją, ale należy zauważyć różnicę w prezentowaniu informacji. Dane, które można z nich zaczerpnąć mają bardzo okrojoną i zdawkową postać; strony nie są przejrzyste, trudno też znaleźć te informacje, których się szuka (np. szczegółowe dane o projekcie). Strony internetowe tych dwu miast pełnią jedynie funkcję informacyjną, a nie posiadają wartości propagatorskiej.

Poznańska strona: *https://budzet.um.poznan.pl,* poświęcona poznańskiemu budżetowi obywatelskiemu z roku na rok jest coraz bardziej intuicyjna i graficznie przyjemniejsza dla oka, ale w stosunku do Wrocławia jest ograniczona w możliwościach uzyskania pełnych danych.

Gorzowska strona *https://gorzow.konsultacjejst.pl* została w ostatnim roku mocno zmodernizowana i jej wygląd w 2022 r. nabrał bardziej przejrzystego wyglądu. Do 2022 r. strona ta głównie prezentowała efekty już zrealizowanych projektów, a aktualne dane były rozrzucone i trudne do odszukania.

Partycypacja obywatelska jest wspierana przez władze samorządowe zdaniem liderów i urzędników. Nie ma jednak jednolitego programu wsparcia. W każdym mieście są odrębne programy wspierające działalność inicjatyw oddolnych zarówno w formie inicjatyw

lokalnych, jak i NGO-sów, czy ekonomii społecznej. Wsparcie polega na udostępnianiu tym inicjatywom przestrzeni lokalowych z zasobów komunalnych, a także na grantowym systemie finansowania ich działalności. We Wrocławiu pula środków to 15.000 zł przyznawana w ramach minigrantów, w Gorzowie Wlkp. kwota ta nie przekracza 5.000 zł, a w Poznaniu 10.000 zł. Działalność ta też nie jest specjalne promowana. Każde miasto na stronie internetowej ma informacje, na jaką pomoc mogą liczyć mieszkańcy, poza witryną informacje o systemie wsparcia można uzyskać w urzędzie miasta. Te aktywności nie są w żaden sposób specjalnie promowane, nie są podejmowane też kampanie marketingowe im przeznaczone.

W sprawie samego BO działania promujące są zdecydowanie bardziej doprecyzowane. Wymiar działalności władz miejskich w tym zakresie, jaki dostrzegają liderzy, jest taki sam, jak samych urzędników. Liderzy podkreślają, że poza promocją w mediach i na stronie internetowej, a także podejmowanej działalności promocyjnej w szkołach, władze miast w tym kierunku nie robią dużo. Podkreślają oni również, iż działania promocyjne i marketingowe dotyczą samych konsultacji, a nie propagowania poszczególnych projektów. Szczególnie we Wrocławiu i Gorzowie Wlkp., liderzy akcentują, że ten obszar aktywności spoczywa na liderach BO.

Współpraca z urzędem miasta na etapie składania wniosków jest zdaniem liderów bardzo poprawna, tak samo odbierają urzędnicy. Jednak cały problem polega na tym, że pytania właściwym urzędnikom zadają ci, którzy wiedzą o co pytać. Najczęściej w związku z tym pytania zadają liderzy, którzy mają już doświadczenie w zakresie składania wniosków, ich pytania też mają charakter bardzo merytoryczny. Pytania o charakterze ogólnym składają nowicjusze. Brakuje jednak działań mających na celu motywowanie mieszkańców do decyzji o samodzielnym wnioskowaniu. Nowi wnioskodawcy, nie mający wiedzy na temat funkcjonowania budżetów, nie zgłaszają swoich wątpliwości i dlatego często zostają pozostawieni sami sobie.

Liderzy wskazywali często, że sami przejmują rolę inicjatorów, sami stają się żywą promocją BO. Dzięki temu po pierwsze sami podejmują działania promocyjno-edukujące w zakresie BO, wprowadzając jak np. w Poznaniu – młodzieżowy BO realizowany w szkołach. Po drugie kumulują wokół siebie kapitał ludzki, gdyż inni mieszkańcy, obserwując ich działania przyłączają się i pod okiem liderów uczą się pisać wnioski. Zdaniem liderów jest to swoiste uczenie i przygotowywanie ich następców, czyli nowego pokolenia wnioskodawców. Sami też organizują dla tych nowych, pretendujących do miana liderów, maratony i konsultanta, jak pisać wnioski. Liderzy zwykle uznają, że ich silna osobowość działa motywująco na otoczenie.

Autorka spotkała się też z pewną ciekawą perspektywą, iż czasem zbyt dominujący lider zagłusza i blokuje aktywizowanie się nowych osób. To spostrzeżenie daje ciekawy obraz, że cechy lidera BO powinny odzwierciedlać cechy dobrego przywódcy, który przewodzi zespołowi, ale potrafi się wycofać i przekazać pałeczkę dalej, potrafi delegować zadania. Może się bowiem okazać, że sami liderzy zbyt przywiązani do roli lidera, długofalowo rozwój BO będą wstrzymywać.

Wartym podkreślenia jest fakt, że wszystkie wydziały badanych miast regularnie organizują ewaluację BO. Jednak przebieg tego procesu jest zdecydowanie w poszczególnych miastach odmienny.

W Poznaniu jest to spotkanie władz, a konkretnie pracowników Biura Prezydenta miasta[368] z przedstawicielami NGO-sów i liderami zgłaszanych projektów. Na spotkaniu podsumowuje się przebieg realizacji całego procesu oraz zwykle prowadzona jest debata nad formalnym przebiegiem wyborów i procedurami. Na tym spotkaniu głosuje się również ewentualne zmiany proceduralne na kolejny rok. Co więcej Biuro Prezydenta prezentuje wyniki statystyczne zakończonej edycji i porównuje je z edycją wcześniejszą PBO.

W Gorzowie Wlkp. ewaluacja, z założenia podobnie wyglądająca do poznańskiej, ogranicza się do wykazania poprawności proceduralnej i ewentualnej dyskusji nad niezbędnymi zmianami w procedurze. Wyniki statystyczne i jakiekolwiek inne analizy urząd miasta prezentuje na stronie internetowej.

We Wrocławiu natomiast podkreśla się rolę mieszkańców, NGO-sów, rad osiedli i liderów projektów. To głównie mieszkańcy prowadzą dyskusje, a Wydział Partycypacji Społecznej, który organizuje spotkanie, jest moderatorem i sekretarzem spotkania.

Konsultacje w zakresie szeroko rozumianej partycypacji, konsultacje i maratony pisania wniosków BO stały się już swego rodzaju tradycją i wpisały się w stały kalendarz miasta. We wszystkich miastach podkreślono, że maratony są podstawowym wsparciem samorządu w przygotowaniu wniosków BO.

Na etapie realizacji BO sprawa wygląda odmiennie. Czasem to, co samorząd uznaje jako znaczne zaangażowanie i wsparcie, liderzy odbierają jako umniejszanie ich roli i wcale nie uważają, że to jest dobre rozwiązanie. Wiele zależy bowiem od charakteru projektu. Te, których efektem jest budowa, lub modernizacja infrastruktury, wymagają zdecydowanie większego zaangażowania UM. Tak zwane projekty twarde są realizowane i koordynowane

---

[368] Biuro to jest głównym organizatorem całego procesu BO w mieście.

przez odpowiednie wydziały UM, np. drogi, chodniki, boiska, place zabaw, ścieżki rowerowe. Liderzy sprowadzeni są przynajmniej w Gorzowie Wlkp. do roli wnioskodawcy. UM przejmuje na siebie ten obowiązek i bierze za niego odpowiedzialność. Jest to prawidłowe zachowanie, jednak to co jest niesatysfakcjonujące dla liderów projektów, to fakt, iż z ich opiniami, na tym etapie, już mało kto się liczy.

We Wrocławiu i Poznaniu sprawa wygląda inaczej. Lider piastuje pieczę nad projektem od początku do końca. Nawet jeśli realizuje projekt właściwy UM (mieszkaniec sam nie będzie budował drogi rowerowej), to wszelkie decyzje są konsultowane z liderem projektu. Takie rozwiązanie wydaje się zdecydowanie lepsze, gdyż liderzy mają poczucie współodpowiedzialności za projekt, ale i mają poczucie mocy sprawczej, a tym samym ich zaangażowanie rośnie. Projekty miękkie, które w BO są dopuszczone w Poznaniu i Gorzowie Wlkp. też są odmiennie realizowane. W Poznaniu to liderzy zgłaszający projekt dostają do realizacji ten pomysł. Rola miasta ogranicza się jedynie do funkcji kontrolnej. W Gorzowie Wlkp. miasta przejmuje opiekę nad realizacja projektu. Mimo, że w oczach urzędników jest to bardzo dobre rozwiązanie, to nie jest ono satysfakcjonujące dla liderów. Szczegółowe opinie w tym zakresie zostały ujęte w tabeli 41.

Tabela 41. Wsparcie w przygotowaniu i realizacji projektów w wypowiedziach przedstawicieli samorządu oraz liderów BO

Przesłanki	Poznań		Wrocław		Gorzów Wlkp.	
	Pracownicy UM	Liderzy BO	Pracownicy UM	Liderzy BO	Pracownicy UM	Liderzy BO
Pomoc liderom projektów budżetów obywatelskich w realizowaniu projektów i ich przygotowaniu. Ich sposoby	*„Tak w zakresie przygotowania wniosku. Kiedyś organizowano warsztaty pisania wniosków w punkcie w centrum miasta. Takie warsztaty cieszyły się dużym zainteresowaniem. W ostatnich dwóch latach zorganizowano je zdalnie. Ta forma jednak nie spotkała się dużą aktywnością mieszkańców”*(U1P). *„Projekty infrastrukturalne są realizowane przez odpowiednie wydziały, lider projektu pozostaje ciałem konsultacyjnym. Jego rola w dużej mierze kończy się na etapie projektu. To miasto bierz na siebie odpowiedzialność za realizację projektu. Chyba, że sprawa dotyczy projektów miękkich to od początku do końca realizuje je lider projektu. Władze miasta wtedy się nie włączają, chyba, że zostaną poproszone o pomoc”*(U5P).	*„Tak jest na etapie przygotowania i konsultowania wniosków. Realizację projektów miękkich biorę na siebie, infrastrukturalne realizuje miasto, ale mój głos jest krytyczny”*(L2P).	*„Co roku organizujemy maratony. Kiedyś bywały dla wszystkich w urzędzie miasta. Potem zauważyliśmy, że lepiej się sprawdzają maratony w mniejszych grupach, a więc osobno organizujemy maratony w poszczególnych rejonach miasta. Jeśli z jakiegoś rejonu nie pojawiają się wnioski, albo jest ich bardzo mało organizujemy dodatkowe konsultacje dla tej właśnie części miasta, aby tez dowiedzieć się, czy wynika to z niewiedzy, czy inne są przyczyny. Wtedy można lepiej wpasować się i przeznaczyć wsparcie dla liderów”*(U17W). *„Liderzy są liderami od początku do końca. To oni są autorami projektów ,a więc pełnią pieczę nad projektem. Miasto organizuje jedynie realizację projektu, ale decyzje podejmuje lider”*(U10W).	*„Oczywiście na etapie wnioskowania można liczyć na wsparcie. Realizacją zajmują się władze miasta. Głos lidera jest jednak istotny bardzo”*(L26W).	*„Na początku naboru organizowany jest zwykle maraton pisania wniosków. Maraton służy nie tylko skonsultowaniu projektu z pracownikami urzędu, lecz także promowaniu pomysłów. Podczas spotkania mieszkańcy prezentują sobie swoje projekty wzajemnie i zbierają podpisy poparcia”*(U28G). *„Na etapie realizacji odpowiedzialność za realizację projektu bierze na siebie miasto. Zarówno w projektach twardych, jak i miękkich poszczególne wydziały UM przejmują projekty do realizacji w ramach zadań wydziału. Nie zawsze spotyka się to z dużą aprobata, bo wymaga od nich dodatkowej pracy”* (U24G).	*„W przygotowaniu tak, w realizacji sami zajmują się tym tematem. To jest słabe, bo wolałabym sama kontrolować realizację projektu”*(L27G).

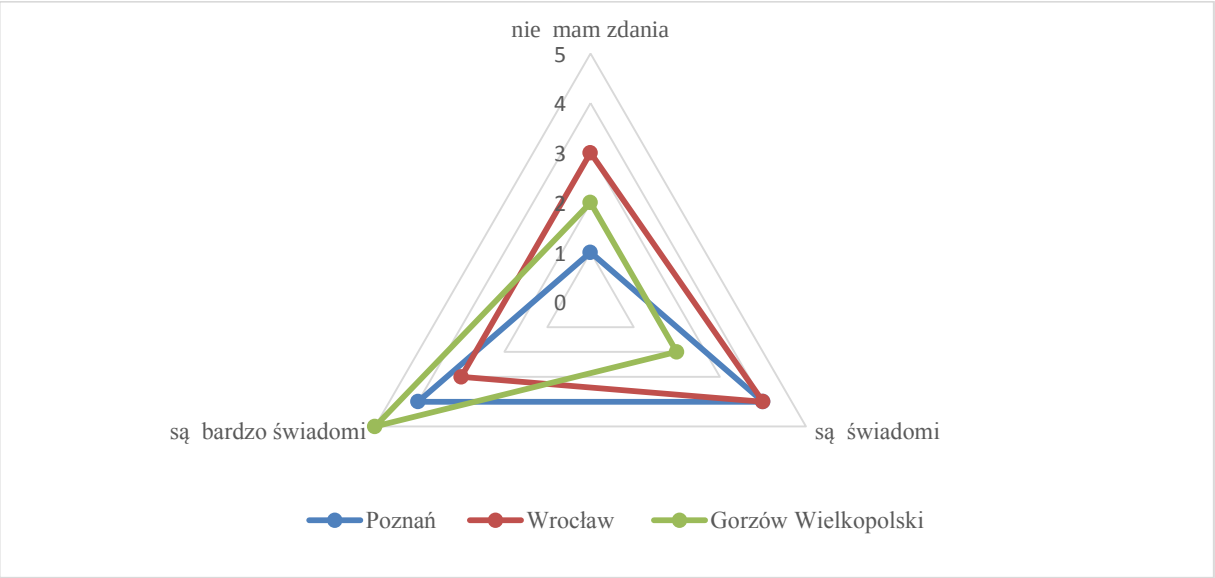
Źródło: Opracowanie własne.

Podsumowując tę część należy zauważyć, iż większość wydziałów odpowiadało dość podobnie, jednak w szczegółach poglądy były zróżnicowane.

6.3.2. Aktywność mieszkańców a ich świadomość dotycząca budżetu obywatelskiego

Ważnym aspektem badań jakościowych było zweryfikowanie, na ile mieszkańcy są świadomymi obywatelami w zakresie partycypacji obywatelskiej.

Aby odpowiedzieć, jaka jest relacja między aktywnością mieszkańców a ich świadomością partycypacji, autorka zadała urzędnikom następujące pytanie: *Czy Pani/Pana zdaniem mieszkańcy są coraz bardziej świadomi swoich partycypacyjnych i obywatelskich praw i obowiązków?* Respondenci mogli ocenić poziom tej świadomości wykorzystując skalę Liekerta, już wcześniej stosowaną w rozdziale[369]. Ilustrację opinii prezentuje wykres 23.



Wykres 23. Ocena świadomości mieszkańców w opiniach pracowników UM

Źródło: opracowanie własne.

Zdaniem pracowników samorządu świadomość mieszkańców na temat partycypacji obywatelskiej i znajomość sposobów aktywnego współzarządzać miastem przez mieszkańców jest dość wysoka. Ocena ta zresztą jest dość podobna we wszystkich badanych

[369] Punktacja ta oznacza, że 1 – zdecydowanie nieświadomi, w ogóle nie wiedzą, co to jest, 2 - nieświadomi trochę, nie znają wszystkich zasad, 3 – nie mam zdania, 4 – są świadomi, znają zasady, 5 - zdecydowanie świadomi, znają zasady i aktywnie partycypują.

miastach. Dlatego urzędnicy uważają również, że działania promocyjno-edukacyjne w tym zakresie nie są potrzebne, bo poziom świadomości mieszkańców jest satysfakcjonujący.

Liderów BO zapytano również o poziom świadomości mieszkańców. Najczęściej pojawiające się odpowiedzi zaprezentowano w tabeli 42.

Tabela 42. Ocena świadomości mieszkańców zdaniem liderów BO

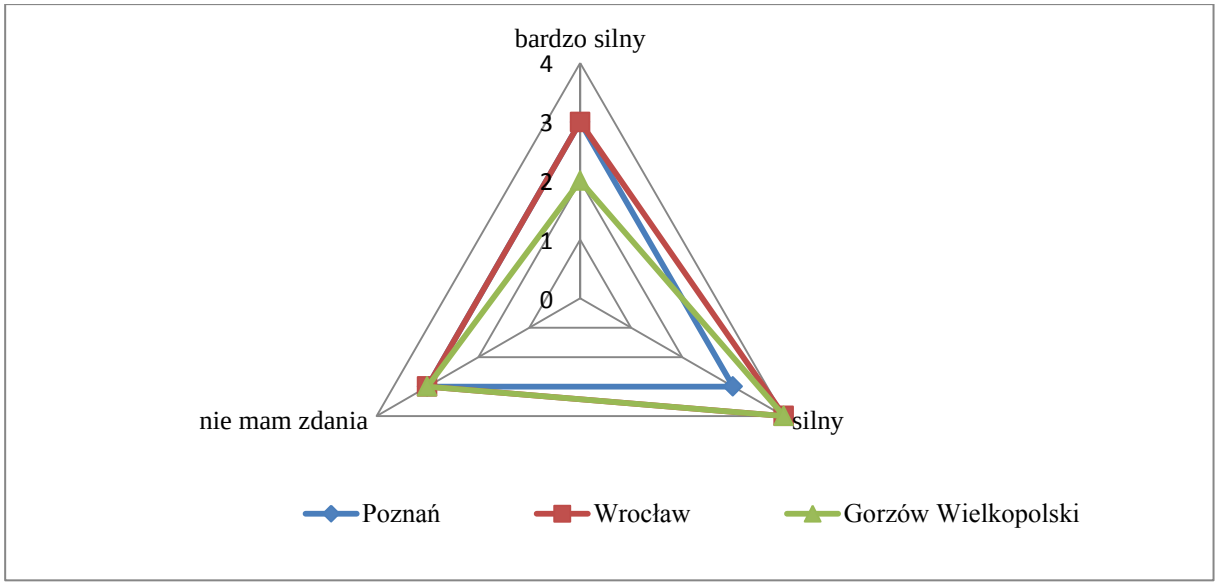
Przesłanki	Poznań	Wrocław	Gorzów Wlkp.
Partycypacja osobista w innych formach aktywności mieszkańców	Konsultacje społeczne, Budżet obywatelski	Konsultacje społeczne, Budżet obywatelski, Mikrogranty	Konsultacje społeczne, Budżet obywatelski
Świadomość mieszkańców swoich partycypacyjnych i obywatelskich praw i obowiązków	Tylko w ograniczonym zakresie	Nie do końca, tylko grupa zaangażowanych. Duża część nie interesuje się tym tematem i nie chce nawet brać w tym udziału; uważa, że zajmuje to ich czas.	W zakresie w jakim ich interesuje, np. otoczenia własnego domu to tak. Sprawy ogólno-miejskie nie.

Źródło: Opracowanie własne.

Porównując odpowiedzi samorządowców i liderów na temat świadomości mieszkańców widać zdecydowaną różnicę. Zdaniem pracowników UM świadomość mieszkańców jest wystarczająca, zdaniem liderów nie do końca. Ci drudzy podkreślają, że inni liderzy BO i grupa tzw. aktywistów, przedstawicieli ruchów miejskich, NGO-sów, są to osoby bardzo świadome swoich praw i obowiązków w zakresie współzarządzania miastem. Jednak zdecydowana większość mieszkańców miast zaczyna się interesować tematem, kiedy ten dotyka ich bezpośrednio, np. budowa autostrady obok domu, budowa nowego osiedla, czy element rewitalizacji tego regionu, w którym na co dzień funkcjonują. Jednak sprawy ogólno-miejskie są zwykle ignorowane przez mieszkańców. Liderzy podkreślali, ze jest to duży problem, bo w takiej sytuacji trudnym zadaniem jest współzarządzać świadomie miastem. Niektórzy traktują to jako wiedzę ekspercką, którą chętnie by się podzielili, ale nie ma zbyt dużo chętnych. Liderzy BO zauważyli również, że w tym zakresie dużą szansą byłoby zwiększenie kompetencji rad osiedli i obciążenie ich działalnością edukacyjną w tym zakresie. Rady osiedli to przedstawiciele mieszkańców z danego osiedla, więc zostali wybrani przez sąsiadów bliższych i dalszych. Przedstawiciele rad osiedli są więc dobrze znani i cieszą się większym zaufaniem społecznym. Dlatego mogliby swoim autorytetem wpływać na

postawy społeczne. Warunkiem jest jednak zmiana pokoleniowa w radach i nowe zasady funkcjonowania rad.

W tym obszarze badań mieszkańców, autorka sprawdziła również, czy dość nowe narzędzie partycypacji, jakim jest budżet obywatelski w opiniach urzędników i liderów BO, jest silnym motywatorem aktywności mieszkańców[370]. Jak zaprezentowano na wykresie 24, tutaj również nie pojawiły się odpowiedzi wskazujące na słaby poziom oddziaływania.



Wykres 24. Ocena budżetu obywatelskiego jako narzędzia aktywizującego udział mieszkańców w procesie zarządzania miastem w wypowiedziach przedstawicieli samorządu

Źródło: Opracowanie własne.

Jak widać urzędnicy upatrują w budżecie obywatelskim mocne wsparcie działań aktywizujących mieszkańców. Zdaniem respondentów w ostatnich latach można obserwować zwiększenie zainteresowania mieszkańców sprawami miasta. Zauważono, że zainteresowanie to zdecydowanie jest efektem funkcjonowania w realiach samorządności właśnie budżetu obywatelskiego. Forma partycypacji, którą są konsultacje społeczne, obecna była w praktyce samorządowej nim wdrożono budżet obywatelski, a jednak nie przyciągały one aż tylu zainteresowanych. Zdanie liderów budżetów obywatelskich na ten temat prezentuje tabela 43.

[370] W pytaniu tym odpowiedzi również wymagały oceny w skali Liekerta, gdzie odpowiednie cyfry oznaczały stopień: 1 – bardzo słaby, 2- słaby, 3- nie mam zdania, 4- silny, 5- bardzo silny.

Tabela 43. Opinie liderów BO na temat budżetu obywatelskiego jako narzędzia aktywizującego mieszkańców w procesie zarządzania miastem

Przesłanki	Poznań	Wrocław	Gorzów Wlkp.
Ocena budżetu obywatelskiego jest narzędziem aktywizującym udział mieszkańców w procesie zarządzania miastem	*„Jak najbardziej oczywiście”*(L2P). *„Wydaje się, że tak, choć można by ten udział jeszcze zwiększyć”*(L4P).	*„Raczej tak, to dobre narzędzie, które już zakorzeniło się w umysłach Wrocławian”*(L22W). *„Tak jak najbardziej, trzeba się zastanowić, co można jeszcze zrobić aby ten udział zwiększyć”*(L26W).	*„Tak, choć gdyby głos mieszkańców był bardziej brany pod uwagę, to efekty byłyby lepsze”*(L27G). *„BO ma duży potencjał, ale trzeba go wykorzystać, a to nie zawsze wychodzi”* (L30G).

Źródło: Opracowanie własne

Możliwość oddolnego wskazywania potrzeb mieszkańców spowodowała wśród nich chęć podejmowania współpracy między sobą, a także mieszkańcami i radami osiedli. Aktualnie w konsultacjach społecznych bierze udział nawet i kilka razy więcej mieszkańców w porównaniu do lat, kiedy koncepcja budżetu obywatelskiego nie była realizowana[371].

Zdanie liderów BO jest zbliżone do opinii urzędników. Obie grupy upatrują w BO narzędzie dające szansę na pobudzanie aktywności mieszkańców. Jednak w opiniach liderów pojawiły się zdecydowane głosy, że budżet obywatelski jest niezbędnym narzędziem i powinno być rozwijane, ale z perspektywy aktualnej aktywności, to wydaje się wciąż za mało. Wykazują oni inicjatywę współpracy z samorządem w zakresie opracowania nowych narzędzi zwiększających poziom partycypacji obywatelskiej i włączanie się mieszkańców w procesy decyzyjne zarządzania miastem.

Z pewnością nie można powiedzieć, że budżet obywatelski jest to jedyny bodziec pobudzający udział mieszkańców w procesie zarządzania miastem, ale bardzo istotny. Badania nad budżetem obywatelskim wskazują ważną rolę władz samorządowych, ale również liderów BO w pobudzaniu partycypacji obywatelskiej. Nie da się ukryć, iż budżety realizują cele zrównoważonego rozwoju, choć raczej dzieje się to nieświadomie. Warto zatem przemyśleć, jak bardziej świadomie tymi działaniami zarządzać tak, aby były jak najbardziej efektywne.

[371] „Nim budżet obywatelski zaistniał, konsultacje już były organizowane. Zgłaszały się wtedy pojedyncze osoby, a czasem podejmowane przez władze miasta inwestycje nie były w ogóle konsultowane, mimo ogłoszeń w tej sprawie. Mieszkańcy po prostu się tym nie interesowali. Dzisiaj jakakolwiek inwestycja miejska jest realizowana – konsultacje są obowiązkowe i gromadzą rzesze mieszkańców. Świadomość tego można zawdzięczyć koncepcji BO. Dzięki niemu mieszkańcy nabierają przekonania, że ich głos jest ważny” (L14W).

Zakończenie

Od 10 lat w Polsce wdrażana jest koncepcja budżetu obywatelskiego jako narzędzia partycypacji społecznej. W tym zakresie stanowi on barometr zmian, rozwoju i poprawy jakości życia mieszkańców w miastach. Nie jest on motorem rozwoju miast, gdyż jego zakres działania ma swoje ograniczenia, głównie finansowe. Nie można jednak zaprzeczyć, iż jego rola w zakresie wyznaczania trendów w zakresie współzarządzania miastem jest znacząca. Partycypacja społeczne nie jest odkryciem ostatnich kilku lat, wręcz przeciwnie, a jednak jej realizacja nie jest na poziomie satysfakcjonującym dla mieszkańców. Partycypacja i kooperacja różnych podmiotów rynkowych – zarówno mieszkańców i władz samorządowych, jest niezbędna w dążeniu do osiągania optymalnego poziomu rozwoju. Biorąc pod uwagę trendy i cele rozwoju zrównoważonego, w partycypacji i współpracy upatruje się narzędzi, dzięki którym cele te mogą być osiągnięte. Co więcej ostatni cel 17 Agendy 2030 koncentruje się właśnie na partycypacji różnych podmiotów na rzecz zrównoważonego rozwoju. Spoglądając na problem z drugiej strony, projekty budżetów obywatelskich, jeśli nawet w sposób niezaplanowany i niezamierzony, to osiąganymi rezultatami realizują różne cele zrównoważonego rozwoju, tym samym uzupełniając działalność zaplanowaną samorządu miasta. Rozwój zrównoważony miast jest nie tylko koncepcją ekonomiczną, ale również, a może co najważniejsze odzwierciedla potrzeby prośrodowiskowe mieszkańców. Niniejsza praca skupia się tylko na niewielkim fragmencie analiz stanu zrównoważonego rozwoju i zaawansowania procesów realizacji budżetu obywatelskiego w polskich miastach.

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 uzyskano odpowiedzi na pytania postawione we wstępie, które wpisywały się w określone cele cząstkowe.

Cel 1. Identyfikacja warunków wdrażania budżetów obywatelskich. Na podstawie analiz literatury i dokumentów strategicznych, a także procedur nie można wskazać jednolitej formy BO. W każdym mieście procedury wyglądają podobnie, ale w szczegółach mocno się od siebie różnią. Warunki wdrażania BO są zatem różne. Co więcej dążenie do pełnej unifikacji zasad BO nie ma chyba sensu. Miasta są na różnym poziomie rozwoju, stąd

potrzeby mieszkańców też są odmienne, więc i inne potrzeby deklarują i chcą zaspakajać w ramach projektów budżetu obywatelskiego.

Cel 2. Wskazanie roli samorządu w zakresie tworzenia warunków realizacji BO. Jak wynika z badań ilościowych i jakościowych, mieszkańcy nie narzekają na brak wsparcia, ale mają poczucie, że wiele inicjatyw pojawia się oddolnie z ich strony, a władze miasta jedynie podpatrują pomysły i ewentualnie wcielają je w życie. Takie kopiowanie pomysłów mieszkańców wydaje się jednak i tak poprawnym działaniem, gdyż pokazuje zainteresowanie głosem mieszkańców. Można jednak zastanawiać się co zrobić, aby rolę i kreatywność samorządu wzmocnić.

Cel 3. Identyfikacja realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju jako stymulanty lub rezultatu budżetów obywatelskich. Jak wynika z przeprowadzonych badań, zarówno przedstawiciele samorządu, jak i liderzy BO nie traktowali tej koncepcji jako motywatora własnych działań. Budżet obywatelski i procedury jego realizacji nie były wynikiem samej koncepcji zrównoważonego rozwoju, ani zapisów w dokumentach strategicznych miast. BO pojawiło się niezależnie. Co więcej pracownicy urzędów badanych miast mieli wiedzę na temat zrównoważonego rozwoju, ale nie była ona wyjątkowo pogłębiona. Procedury i wymogi stawiane przed wnioskodawcami projektów budżetów obywatelskich nie zakładały też w planowanych efektach realizacji celów koncepcji zrównoważonego rozwoju. Post factum jednak można wskazać, iż efekty zrealizowanych projektów wpisywały się każdorazowo w koncepcję i cele zrównoważonego rozwoju.

Cel 4. Obserwacja kierunku rozwoju projektów budżetów obywatelskich z uwagi na realizację celów zrównoważonego rozwoju. Analizując wyniki przeprowadzonych badań można zauważyć, iż rozwój budżetów obywatelskich nastawiony jest na coraz większą swobodę działania mieszkańców – zgłaszania projektów. Ze strony urzędów miast jest to jednak coraz bardziej skodyfikowane działanie. Procedury BO są dokładnie określone i nie ma w nich miejsca na dowolność interpretacji. W tym względzie można uznać, iż BO jest coraz bardziej sprofesjonalizowanym narzędziem. Spoglądając na pytanie od strony kategorii projektów BO, można powiedzieć, że one ewoluują. Zmieniają się one z uwagi na zgłaszane zapotrzebowanie po stronie mieszkańców, np. wprowadzenie na przestrzeni lat projektów zielonych, czy oświatowych. Odchodzi się raczej od projektów miękkich, kierując się w stronę realizacji projektów infrastrukturalnych albo ekologicznych.

Cel 5. Analiza osiąganych efektów budżetów obywatelskich i sprawdzenie czy generują one dobra publiczne i czy są one spójne z potrzebami mieszkańców. Większość projektów jest nakierowana na efekty długofalowe, dające mieszkańcom wiele radości z użytkowania, powszechnie dostępne. Nie można powiedzieć, że w tym zakresie zauważyć można tendencję wzrostową, że coraz więcej projektów BO generuje dobra publiczne. Raczej jest to zmienny trend. Nie można też jednoznacznie wskazać czynników, które mogą mieć na to wpływ. Na pewno taką determinantą są zasady i kategorie projektów narzucone odgórnie w procedurach BO w poszczególnych edycjach i miastach. Poza procedurami nie można wskazać bezdyskusyjnych przesłanek, dlaczego w danym roku jest więcej projektów tworzących dobra publiczne, a w kolejnym mniej. Bez wątpienia jednak dzięki większości projektów BO powstają nowe dobra publiczne w badanych miastach.

Cel 6. Wskazanie roli samorządu miasta w pobudzaniu partycypacji społecznej. Na podstawie osiągniętych wyników można powiedzieć, że samorząd realizuje standardowe rozwiązania, powszechne i w większości takie same dla wszystkich miast. Wydaje się że chcąc świadomie pobudzać aktywność mieszkańców – polityka wspierania mieszkańców w ich działaniach powinna być bardziej zdecydowana, widoczna i nastawiona przede wszystkim na odbiorców. Jest to z pewnością obszar do poprawy po stronie samorządu.

Cel 7. Identyfikacja czynników aktywności mieszkańców w kształtowaniu i realizacji budżetów obywatelskich. Ten etap nie był łatwy, gdyż w literaturze przedmiotu trudno wskazać listę stymulant i destymulant rozwoju budżetu obywatelskiego wykorzystywanych zawsze w badaniach. Wszelkie analizy mają swoją specyfikę i jasno określony cel. Nie ma możliwości zatem wykorzystania dokładnie tych samych czynników, gdyż zakres badań jest różny. Sam budżet jest wieloaspektowym narzędziem i nie należy go jednorodnie traktować. Na potrzeby rozprawy wskazano zbiór czynników, które były kompilacją różnych propozycji różnych autorów. Na podstawie badań własnych i cudzych można wysnuć wniosek, że na aktywność mieszkańców w zakresie budżetu obywatelskiego wpływają normy prawne, w tym procedury i w dużej mierze czynniki społeczno-kulturowe. Ten obszar nie był celem głównym niniejszej rozprawy, stąd wyników nie należy uogólniać i traktować jednoznacznie, badania pogłębione w tym zakresie nie zostały przez autorkę przeprowadzone.

W celach rozprawy autorka postanowiła sprawdzić również **popularność samego narzędzia.** Jak się okazuje, z uwagi na obowiązek realizacji budżetów obywatelskich w miastach na prawach powiatu, wszystkie miasta w Polsce wdrażają BO. Wszystkie duże miasta o charakterze miast powiatowych są zobowiązane przepisami prawa do realizacji tej

formy partycypacji społecznej. Z tego obowiązku nie wywiązała się na razie jedynie Zielona Góra, która wstrzymała się z realizacją procesu przynajmniej do początku 2021 r. W mniejszych miastach – odsetek tych, w których budżet obywatelski jest realizowany, jest zdecydowanie mniejszy. Spoglądając na dane statystyczne zainteresowanie tym narzędziem nie ma tendencji wzrostowej, raczej utrzymuje się na podobnym poziomie w dużych miastach. W małych miastach tendencja jest raczej spadkowa.

Jak wynika z badań przeprowadzonych przez Instytut Rozwoju Miast i Regionów – porównując realizację BO w 2016 r. i w roku 2020, można odnotować znaczny spadek w małych miastach. Obecnie BO realizuje co piąte małe miasto[372]. Nie można jednak jednoznacznie powiedzieć, z czego wynika ten trend. Z pewnością jednak miało na niego wpływ, iż lata 2020-2021 zmieniły realia funkcjonowania z racji pandemii. W niektórych samorządach celowo podjęto decyzję o nierealizowaniu BO, z uwagi na konieczność przeznaczenia tych środków na cele pomocowe dla mieszkańców (tak jak np. w Zielonej Górze).

W przeprowadzonym badaniu mieszanym potwierdzono również postawione na 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. Zakłada się w niej racjonalność podejmowanych decyzji, która towarzyszy podczas głosowania przy wyborze projektów BO. Należy pamiętać, iż sukces decyzyjny jest możliwy do określenie po dokonaniu wyboru, jednak racjonalność decyzji jest znana wcześniej. Mieszkańcy miast, podejmując decyzję intencjonalnie, dążą do

[372] B. Martela, *Zły rok dla budżetów obywatelskich*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, 2020, artykuł na stronie https://obserwatorium.miasta.pl/zly-rok-dla-budzetow-obywatelskich-borys-martela-badanie-2020, data pobrania 20.05.2022.

zaspakajania własnych potrzeb prośrodowiskowych 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, wyrażona 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. W tym zakresie zarówno na poziomie samorządu, jak i mieszkańców nie ma wątpliwości, że taka zależność jest. Podkreślone w wywiadach jednak zostało, iż działania w kierunku propagowania różnych form partycypacji społecznej, w tym budżetu obywatelskiego są wciąż za słabe.

Budżet obywatelski jako „lekarstwo” na kryzys samorządności i demokracji w Polsce rodzi wiele dylematów Mieszkańcy stają się coraz bardziej świadomi swoich praw

i obowiązków. Co więcej, coraz mocniej podkreślają swoje potrzeby w ramach włączania się w procesy partycypacyjne. Świadomość partycypacji i demokracji wspierana powinna być przez władze samorządowe. Wydaje się, że wspólne działania władz miast i mieszkańców powinny mieć na celu optymalizację jakości życia w mieście.

Podkreślić jednak należy że funkcjonowanie budżetów obywatelskich natrafia na rozmaite przeszkody. Bariery, z jakimi się boryka rozwój budżetów obywatelskich, mają różne źródła, które niejednokrotnie się przenikają. Wątpliwości, które wyjściowo można określić prawnymi czy ekonomicznymi, mają na przykład skutki społeczne. Bariery o charakterze społecznym są kwintesencją budżetu obywatelskiego. Jest on społecznym instrumentem mającym na celu jak największy wzrost partycypacji mieszkańców. Aspekt polityczny, edukacyjny czy demokratyczny są wyjątkowo ważne z perspektywy budowania społeczeństwa obywatelskiego.

Czy bariery wynikające z wdrażania budżetu obywatelskiego można pokonać? Na pewno starannie przemyślane sformułowania norm prawnych w kontekście dotychczasowych doświadczeń, a także przejrzystość i czytelność zasad są wskazane. W celu zwiększenia odsetka miast realizujących tę formę partycypacji można zapisami ustawowymi zobowiązać miasta, nie tylko te na prawach powiatu, do jego wdrażania. Choć należy pamiętać, iż ludzie aktywizują się, jeśli tego chcą, a nie dlatego, że ktoś ich do tego zmusza. Nie ma jednak złotego środka, dzięki któremu budżet obywatelski mógłby sprawnie działać. Każda społeczność lokalna jest nieco inna, ma różne tradycje, mentalność, uwarunkowania historyczne, kulturowe. Wydaje się, że dobrym sposobem na rozstrzyganie dylematów są dyskusja i dialog, podczas których mieszkańcy z władzami lokalnymi wspólnie ustalają, jak budżet obywatelski ma wyglądać. Wzajemne zaufanie i chęć współpracy są warunkiem rozwoju partycypacji mieszkańców w procesie współzarządzania miastem.

Należy także podkreślić wypełnienie luki badawczej w polskim piśmiennictwie, ze względu na brak publikacji z zakresu zrównoważonego rozwoju miast rozpatrywanego z perspektywy budżetu obywatelskiego, jego wdrażania i wzajemnych relacji.

Autorka w niniejszej dysertacji opracowała samodzielnie rozbudowaną bazę projektów budżetów obywatelskich obejmująca wszystkie wybrane projekty w badanych miastach w latach 2013-2020, która obejmowała 240 projektów z Poznania, 422 projekty z Wrocławia i 176 projektów z Gorzowa Wlkp, dając łącznie bazę 838 projektów. Wszystkie zostały scharakteryzowane i ocenione pod kątem poziomu zrównoważenia, celów , które realizują, wielkości, kategorii i możliwości tworzenia dóbr publicznych.

Wkładem naukowym rozprawy było również zaproponowanie i opracowanie 4 autorskich wskaźników: wskaźnika partycypacji brutto, wskaźnika partycypacji netto, wskaźnika poprawności formalnej i wskaźnika wyboru.

Dodatkowo zaproponowany został autorski katalog determinant rozwoju budżetu obywatelskiego, w ramach którego autorka podzieliła czynniki na kategorie – stymulant, destymulant i nominant.

W trakcie badań autorka zdiagnozowała wiele obszarów, które byłyby asumptem do dalszych badań. Zakres potencjalnych badań ma wymiar interdyscyplinarny.

Pierwszym obszarem wartym uwagi jest aktywność mieszkańców i korelacja jej z teoriami motywacji. W teorii wzmocnienia B. F. Skinnera podkreśla się, że działania zakończone nagrodą (sukcesem) chętnie są podejmowana ponownie, działania zakończone karą (porażką) są odrzucane[373]. Ciekawym byłoby sprawdzić, bo dotychczas, jednak z ograniczonej liczby przeprowadzonych wywiadów, autorka nie mogła wysnuć pewnego wniosku, na ile wygrana zgłoszonych projektów (a więc nagroda) zachęca do podejmowania działań w kolejnej edycji liderów BO. W trakcie prowadzonych wywiadów liderzy budżetów obywatelskich wskazywali wygraną swojego projektu jako silną stymulantę czyli czynnik silnie motywujący. Dodatkowo zachowania mieszkańców wydają się być zgodne z teorią społecznego uczenia się A. Bandury[374]. Mieszkańcy widząc efekty wcześniejszych edycji budżetu obywatelskiego, wykazują zainteresowanie samodzielnym zgłaszaniem swoich projektów.

Drugim obszarem badań powinna być rola liderów budżetów obywatelskich, ich osobowość i sposób zarządzania. Ich rola w całym procesie jest niezwykle istotna. To osoby o charakterystycznej charyzmie, wizjonerskiej naturze i umiejętności skupiania wokół siebie ludzi. Ciekawym badaniem byłoby wskazanie cech, jakimi charakteryzuje się lider BO i czy te cechy przywódcze są tożsame z wymaganymi cechami lidera w biznesie. O tyle zakres tematyczny jest ciekawy, że lider czy menadżer dąży do takiego zarządzania zasobami, aby generować zyski. W przypadku budżetów obywatelskich nie można mówić o zyskach, a jedynie efektach osiąganych, co więcej nie dla siebie, ale dla grupy.

Trzecim niezwykle istotnym obszarem, potencjalnych dalszych badań, jest zbadanie czynników mających istotny wpływ na rozwój i upowszechnianie się budżetu

---

[373] J.A.F. Stoner, Ch. Wankel, *Kierowanie*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1996, s. 364.

[374] A. Bandura, *Teoria społecznego uczenia się*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1987.

obywatelskiego. Jest to ważny aspekt, gdyż wskazanie listy determinant BO dałoby możliwość rekomendacji dla samorządów dla świadomego zarządzania tym procesem. W tym obszarze czynników istotne też byłoby zbadanie, w jaki sposób można zwiększyć rolę samego samorządu w procesie wdrażania budżetów obywatelskich.

Zważając na zakres terytorialny dysertacji, wartym uwagi byłoby również sprawdzenie, czy wnioski osiągnięte na podstawie wybranych trzech dużych miast byłyby porównywalne z wynikami osiąganymi w miastach średnich, czy małych. Ciekawym wydaje się, czy te same mechanizmy zaobserwowane w miastach dużych są tak samo zauważalne w mniejszych miastach i czy takie same czynniki wpływają nie tylko na rozwój budżetu obywatelskiego, ale i na postawy społeczne mieszkańców.

Podsumowując wyniki przeprowadzonych badań – mogą one stanowić dla władz Jednostek Samorządu Terytorialnego podstawę do wprowadzenia zmian w zakresie polityki wdrażania budżetu obywatelskiego nastawionego na realizację celów zrównoważonego rozwoju. Dzięki tak określonej polityce i procedurach BO władze miast mogą bardziej świadomie realizować przyjęte strategie rozwoju miast i efektywniej zarządzać kreując budowania miast zrównoważonych. Co więcej – jak wynika z przeprowadzonych badań, mieszkańcy badanych miast, a szczególnie liderzy BO stanowią ogromny potencjał zmiany, który umiejętnie zarządzany ma szansę stać się siłą napędową rozwoju miast. Warto z tego potencjału skorzystać.

Bibliografia

Pozycje zwarte

1. Baierle S., *Urban Struggles in Porto Alegre: between Political Revolution and Transformism. Porto Alegre*, ONG Cidade, Rio de Janeiro 2007.
2. Baiocchi G., Ganuza E., *Popular Democracy: The Paradox of Participation*, Stanford University Press, Redwood 2017.
3. Bandura A., *Teoria społecznego uczenia się*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1987.
4. Bentkowska K., *Ekonomia instytucjonalna. Zarys teorii i jej wymiar praktyczny*, Oficyna wydawnicza SGH, Warszawa 2020.
5. Bleiker H., *Citizen Participation*, Institute of Participatory Planning, Monterey 1981.
6. Bollier D., *The Commons. Dobro wspólne dla każdego*, Wydawnictwo Faktoria, Warszawa 2014.
7. Borys T. (red.), *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Warszawa-Białystok 2005.
8. Brémond J., Couet J.F., Salort M.M., *Kompendium wiedzy o ekonomii*, PWN, Warszawa 2006.
9. Buchanan J.M., *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
10. Carlowitz H.C., *Die Sylvicultura oeconomica oder Haußwirthliche Nachricht und Naturmäßige Anweisung zur Wilden Baum-Zucht*, Oekom Verlag, München 2013.
11. Creswell J.W., *Projektowanie badań naukowych. Metody ilościowe, jakościowe i mieszane*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2013.
12. Czernek K., *Uwarunkowania współpracy na rzecz rozwoju turystyki*, Wydawnictwo Proksenia, Poznań 2010.
13. Delorme A, Kopff A. (red.), *Ochrona środowiska człowieka – humanistyczne widzenie świata*, Prace Naukowe Polskiego Klubu Ekologicznego, t. 1., Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków, 1984.
14. Dias N. (red.) *Hope for Democracy – 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, In Loco Association, Portugal 2014.

15. Długosz D., Wygnański J.J., *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2005.
16. Domański R., *Ewolucyjna gospodarka przestrzenna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Poznań 2012.
17. Downs A., *An Economic Theory of Democracy*, Harper & Row, New York 1957.
18. Edwards M., Seth-Purdie R., Ayres R., *Review of Stakeholder Engagement in Act Planning – Report on Consultancy for the ACT Governance*, National Institute for Governance, University of Canberra, Canberra 2004.
19. Furbotn E.G., Richter R., *Institution, and Economics Theory: the Contribution of the New Institutional Economics*, The University of Michigan Press, Ann Arbor 2005.
20. Glejt P., Uziębło P., *Kilka uwag o „nowych" instrumentach partycypacji mieszkańców na poziomie samorządowym*, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2018.
21. Górski R., *Bez państwa. Demokracja uczestnicząca w działaniu*, Wydawnictwo Korporacja Ha!art, Kraków 2007.
22. Hodgson G.M., *Economisc and Institutions*, Polity Press, Cambridge- Oxford 1996.
23. Isin E.F., *Democracy, Citizenship and the Global City*, Routledge, New York 2013.
24. Kaczmarek M., Olejnik I., Springer A., *Badania jakościowe- metody i zastosowania*, CeDeWu, Warszawa 2013.
25. Kalisiak-Medelska M., *Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym jako wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015.
26. Keating M., *Szczyt Ziemi. Globalny program działań*, Wydawnictwo GEA, Warszawa 1994.
27. Kędziora K., *John Rawls. Uzasadnienie, sprawiedliwość i rozum publiczny*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2019.
28. Keynes J.M., *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1985.
29. Kłębowski W., *Budżet partycypacyjny. Ewaluacja*, Wydawnictwo Instytutu Obywatelskiego, Warszawa 2014.

30. Kłębowski W., *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Instytut Obywatelski, Warszawa, 2013.
31. Klimczak B., *Wybrane problemy i zastosowania ekonomii instytucjonalnej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Wrocław 2006.
32. Kośmicki E., *Główne cele ekologizacji społeczeństwa i gospodarki*, Wydawnictwo Ekopress, Białystok 2010.
33. Kraszewski D., Mojkowski K., *Budżet obywatelski w Polsce*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2014.
34. Kulesza M., Sześciło D., *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
35. Le Moigne G., Subramaniam A., Gitner S., *A Guide to the Formulation of Water Resources Strategy*, World Bank, Washington 1994.
36. Liu P., Traub-Merz R. (red.), *Public Participation in Local Decision-Making: China and Germany*, Academy of Social Sciences Press Shanghai, Shanghai 2009.
37. Lorens P., *Równoważenie rozwoju przestrzennego miast polskich*, Wydawnictwo Politechniki Gdańskiej, Wydział Architektury, Gdańsk 2013.
38. Low N., *The Green City: Sustainable Homes, Sustainable Suburbs (1st ed.)*, Sydney: University of New South Wales Press, Sydney 2005.
39. Malaga K., *O niektórych dylematach teorii wzrostu gospodarczego i ekonomii*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2009.
40. Martela B., *Zły rok dla budżetów obywatelskich*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa 2020.
41. Maszkowska A., Sztop-Rutkowska K., *Partycypacja obywatelska – decyzje bliższe ludziom*, Laboratorium Badań i Działań Społecznych Soclab, Warszawa 2014.
42. Meadows D.H., Meadows D.L., Rander J., Behrens W.W., *Granice wzrostu, Raport dla Klubu Rzymskiego*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa (wyd. oryg. 1972) 1973.
43. Mierzejewska L., *Rozwój zrównoważony miasta. Zagadnienia poznawcze i praktyczne*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Adama Mickiewicza, Poznań 2010.
44. Milgrom P., Roberts J., *Economics, Organization and Management*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey 1992.
45. Mill J.S., *Principles of Political Economy*, The Project Gutenberg Ebook of Principles of Political Economy, 1848.

46. North D.C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge 2002.
47. North D.C., *Zrozumieć przemiany gospodarcze*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa 2014.
48. Nowak S., *Metodologia badań społecznych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
49. Nowakowska A., *Zrównoważony, inteligentny, partycypacyjny rozwój miasta*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016.
50. Olsen M., *Logika działania zbiorowego. Dobra publiczne i teoria grup*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.
51. Ostrom E., *Dysponowanie wspólnymi zasobami*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013.
52. Ostrom E., *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge 1990.
53. Perroux F., *L'économie du XX-ième siècle*, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble 1961.
54. Piasecki R.(red.), *Ekonomia rozwoju*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007.
55. Pigou A.C., *The Economics of Welfare*, Macmillan, London 1920.
56. *Podręcznik zarządzania partycypacyjnego*, Fundacja Inicjatyw Menedżerskich, Lublin 2013.
57. Poskrobko B. (red.), *Ekonomia zrównoważonego rozwoju w świetle kanonów nauki*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej, Białystok 2011.
58. Poskrobko B.(red.), *Zrównoważony rozwój gospodarki opartej na wiedzy*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej, Białystok 2009.
59. Rawls J., *A Theory of Justice: Revised edition*, Oxford University Press, Oxford 1999.
60. Raza A., Thébault Weiser E., *Fostering Public Participation in Budget-making. Case Studies from Indonesia, the Marshall Islands, and Pakistan*, ADB and The Asia Foundation, Manila 2006.
61. Ricardo D., *Principles of Political Economy and Taxation*, John Murray, London 1817.
62. Rogall H., *Ekonomia zrównoważonego rozwoju. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Zysk i spółka, Poznań 2010.

63. Rossman G., Rallis S.F., *Learning in the Field: An Introduction to Quantitative Research*, Thousand Oaks, CA Sage 1998.
64. Rzeńca A., *Ekomiasto i Środowisko*. *Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miast,* Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016.
65. Sadowska B., Szaja M., Włodarek J., *Partycypacja społeczna wehikułem rozwoju lokalnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2019.
66. Serzysko E., *Standardy procesów budżetu partycypacyjnego w Polsce*, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia, Warszawa 2014.
67. Shah A., (red.) *Participatory Budgeting*. World Bank Publications, Washington 2007.
68. Schimanek T., *Partycypacja społeczna w społeczności lokalnej,* Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2015.
69. Sintomer Z., Herzberg C., Rocke A., *Participatory Democracy and Public Service Modernisation*, Farnham, Ashgate 2013.
70. Słodowa-Hełpa M., *Rozwój zintegrowany. Warunki, wymiary, wyzwania*, CeDeWu, Warszawa 2013.
71. Smith A., *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, London 1776, polskie tłumaczenie: *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, t. 1-2, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
72. Sokołowicz M.E., *Rozwój terytorialny w świetle dorobku ekonomii instytucjonalnej. Przestrzeń – bliskość – instytucje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015.
73. Staniek Z., *Ekonomia instytucjonalna. Dlaczego instytucje są ważne*, Difin, Warszawa 2017.
74. Stokłuska E., *Opis przykładu partycypacji, budżet obywatelski w Sopocie*, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia, Sopot 2011.
75. Stoner J.A.F., Wankel Ch, *Kierowanie*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1996.
76. Swianiewicz P., Klimska U., Mielczarek A., *Nierówne koalicje – liderzy miejscy w poszukiwaniu nowego modelu zarządzania rozwojem*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004.
77. Swianiewicz P., Krokowska J., Nowicka P., *Zaniedbane dzielnice w polityce wielkich miast*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2011.
78. Szelągowska A., *Inwestycje w zrównoważonym rozwoju miast*, CeDeWu, Warszawa 2017.

79. Talpin J., *Schools of Democracy. What Ordinary Citizens (Sometimes) Become More Competent in Participatory Budgeting Institutions*, ECPR Press, Colchester 2011.
80. Timofiejuk I., *Metoda $\bar{r}$. Teoria i tablice*, Wyd. Fundacja Naukowa Taylora, Warszawa 1993.
81. Wampler B., *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability*, University Park: Pennsylvania State University Press, Pennsylvania 2010.
82. Warda J., *Uspołecznienie zarządzania publicznego. Studium przypadku Wrocławia, Lublina, Rzeszowa*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2015.
83. Wilcox D., *The Guide to Effective Participation*, The Joseph Rowntree Foundation, Brighton 1994.
84. Wilkin J. (red.), *Teoria wyboru publicznego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.
85. Wilkin J., *Instytucjonalne i kulturowe podstawy gospodarowania*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016.
86. Williamson O.E., *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*, New York Free Press, New York 2005.
87. Zabłocki G., *Rozwój zrównoważony, idee, efekty, kontrowersje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2002.
88. Zalega T., *Mikroekonomia współczesna* (wyd. II), Wydawnictwo Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2015.

Artykuły

89. Arneson R.J., *Democracy Is Not Intrinsically Just*, [w:] K. Dowding, R. E. Goodin, C. Pateman, *Justice and Democracy. Essays for Brian Barry*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.
90. Arnstein S., *The Ladder Citizen Participation*, "Journal of Institute of American Planners", Vol. 35 (4), 1969.
91. Baiocchi G., *Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment*, [w:] A. Fung, E. O. Wright, *Depending Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, London 2003.

92. Bąkiewicz A., Żuławska U., *Od teorii wzrostu do ekonomii rozwoju*, [w:] A. Bąkiewicz (red.), U. Żuławska, *Rozwój w dobie globalizacji*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2010.
93. Bednarska-Olejniczak D., Olejniczak J., *Participatory Budget in Poland in 2013-2018 – Six Years of Experiences and Directions of Changes*, [w:] Dias N., *Hope for Democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, Epopeia Records Oficina, 2018.
94. Bernaciak A., Rzeńca A., Sobol A., *Participatory Budgeting as a Tool of Enviromental Improvements in Polish Cities*, "Economic and Environmental Studies", Vol. 17, No. 4 (44), 2017.
95. Berniak-Woźny J., *Good governance – narzędzie czy fundament zrównoważonego rozwoju?*, „Zeszyty Naukowe Uczelni Vistula", Vol. 55(4), 2017.
96. Boryczka E.M., *Partycypacja społeczna*, [w:] A. Nowakowska, Z. Przygodzki, A. Rzeńca, *Ekomiasto i Społeczeństwo. Zrównoważony, inteligentny, partycypacyjny rozwój miasta*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016.
97. Boryczka E.M., *Partycypacyjne instrumenty zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego*, [w:] A. Nowakowska (red.), *Nowoczesne metody i narzędzia zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015.
98. Borys T., *Wybrane problemy metodologii pomiaru nowego paradygmatu rozwoju – polskie doświadczenia*, „Optimum Studia ekonomiczne", Nr 3(69), 2014.
99. Borys T., *Zrównoważony rozwój – jak rozpoznać ład zintegrowany*, „Problemy Ekorozwoju – Problems Of Sustainable Development", Vol. 6, No 2, 2011.
100. Borys T., *Interdyscyplinarność ekonomii zrównoważonego rozwoju,* [w:] B. Poskrobko (red.), *Teoretyczne aspekty ekonomii zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej, Białystok 2011.
101. Borys T., *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w naukach ekonomicznych*, [w:] B. Poskrobko (red.), *Ekonomia zrównoważonego rozwoju w świetle kanonów nauki,* Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej, Białystok 2011.
102. Brenner N., *Global Cities, GlocalStates: Global City Formation and State Territorial Restructuring in Contemporary Europe*, "Review of International Political Economy", Nr 5(1), 1998.

103. Brenner N., Theodore N., *Cities and the Geographies of "Actually Existing Neoliberalism",* "Antipode", Nr 34, 2002.
104. Brueckner J.K., *Urban sprawl: Diagnosis and Remedies*, "International Regional Science Review", Vol. 23, 2001.
105. Bułajewski S., *Demokracja bezpośrednia w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce –stan obecny i perspektywy zmian,* [w:] P. Steciuk (red.), *Konstytucyjne podstawy budowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i na Ukrainie – dobre praktyki*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Prawa i Administracji, Rzeszów – Przemyśl 2013.
106. Bułajewski S., *Demokracja bezpośrednia w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce –stan obecny i perspektywy zmian,* [w:] W. Skrzydło, W. Szapował, K. Eckhardt, P. Steciuk, *Konstytucyjne podstawy budowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i na Ukrainie–- dobre praktyki*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Prawa i Administracji Rzeszów – Przemyśl 2013.
107. Coleman J.S., *Perspektywa racjonalnego wyboru w socjologii ekonomicznej*, [w:] A. Jasińska-Kania (red.), *Współczesne teorie socjologiczne*, T. 1, Warszawa 2006.
108. Colender D., *The Complexity Revolution and the Future of Economics*, "Middlebury College Economics Discussion Paper", Nr 8, 2003.
109. Creswell J.W., *Mixed Methods Research*, [w:] *The Sage Encyclopedia of Qualitative Research Methods*, Sage Publications, 2008.
110. Czaja T., *Problemy badawcze oraz wyzwania rozwojowe ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*, „Ekonomia i Środowisko", Nr 3(43), 2012.
111. Czarnecki K., *Udział mieszkańców w ustalaniu wydatków gminy w ramach tzw. budżetu obywatelskiego*, „Prawo budżetowe Państwa i Samorządu", Nr 1, 2014.
112. Czech S., *Państwo opiekuńcze a rozwój ii instytucje gospodarki, „*Studia Ekonomiczne". Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Nr 211, 2015.
113. Czyż M., *Strategia wdrażania rozwoju zrównoważonego*, „Ekonomia i Środowisko", Nr 1(16), 2000.
114. Daniels B., *The Tragicomedy of the Commons*, "Brigham Young University Law Review", Nr 6, 2014.
115. Dubicki D., *Budżet obywatelski jako element partycypacji społecznej*, „Studia z polityki publicznej", Vol. 8, No. 1, 2021.

116. Farber S., Costanza R., Wilson M., *Economic and Ecological Concepts for Ecosystem Services*, "Ecological Economics", Nr 41, 2002.
117. Fiedor B., *Instytucje formalne i nieformalne w kształtowaniu trwałego rozwoju*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego", Nr 40, T. 2, 2015.
118. Fijor J.M., *Czy dobra publiczne są naprawdę publiczne?*, „Studia Ekonomiczne", Nr 1 (LXVIII), 2011.
119. Gerber A.S., Rogers T., *Descriptive Social Norms and Motivation to Vote: Everybody's Voting and so Should You*, "The Journal of Politics", Vol. 71, No. 1, 2009.
120. Glejt P., *Budżet obywatelski w wyznaczaniu zadań publicznych*, [w:] B. Szmulik (red.), *Jawność i jej ograniczenia, t. IX, Zadania i kompetencje*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2015.
121. Gruchelski M., Niemczyk J., *Agenda Narodów Zjednoczonych na rzecz Zrównoważonego rozwoju 2030 i cele Zrównoważonego rozwoju – szanse realizacji celów*, „Postępy Techniki Przetwórstwa Spożywczego" Nr 1, 2016.
122. Guldi J., *A History of the Participatory Map*, Southern Methodist University SMU Scholar, "History Faculty Publications", Nr 10, 2017.
123. Harańczyk A., *Procesy suburbanizacji w krakowskim obszarze funkcjonalnym*, „Studia Miejskie", Vol. 18, 2015.
124. Harasimowicz A., *W kierunku rozwoju zrównoważonego. Granice wzrostu miast*, [w:] E. Broniewicz, *Gospodarowanie przestrzenią w warunkach rozwoju zrównoważonego*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Białostockiej, Białystok 2017.
125. Hardin G., *The tragedy of the commons*, "Science", T. 162, Nr 3859, 1968.
126. Hatuka T., Rosen-Zvi I., Birnhack M., Toch E., Zur H., *The Political Premises of Contemporary Urban Concepts: The Global City, the Sustainable City, the Resilient City, the Creative City, and the Smart City*, "Planning Theory & Practice", 2018.
127. Haughton G., *Environmental Justice, and the Sustainable City*, "Journal of Planning Education and Research", Nr 18(3), 1999.
128. Hausner D., *Community Participation. Parenting With Youth. A Rights, Respect, Responsibility Paradigm*, "Transitions", Vol.14, Nr 3, 2002.
129. Hewson C., *Mixed Methods Research*, [w:] V. Jupp (red.), The SAGE Dictionary of Social Research Methods, London: SAGE Publications, 2006.

130. Irwina E.G., Bockstael N.E., *Land Use Externalities, Open Space Preservation and Urban Sprawl*, "Regional Science and Urban Economics", Vol. 34, 2004.
131. Jasińska-Kania A., *Teoria racjonalnego wyboru*, [w:] A. Jasińska- Kania (red.), *Współczesne teorie socjologiczne, wybór i opracowanie*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006.
132. Jeżowski P., *Rozwój zrównoważony i jego nowe wyzwania*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno- Społecznego Studia i Materiały", Szkoła Główna Handlowa, Warszawa, Nr 2, 2012.
133. Johnson R.B., Onwuegbuzie A.J., Turner L.A., *Toward a Definition of Mixed Methods Research*, "Journal of Mixed Methods Research", Vol. 1 No. 2, 2007.
134. Kalinowski M., *Ekonomiczne przesłanki lobbingu w świetle public choice*, „Gospodarka narodowa", Nr 7/8, 2005.
135. Kalisiak-Mędelska M., *Budżet partycypacyjny – rzeczywisty czy pozorny instrument partycypacji społecznej? Przykład Łodzi*, [w:] R.P. Krawczyk, A. Borowicz, *Aktualne problemy samorządu terytorialnego po 25 latach jego istnienia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016.
136. Karaczun Z., *Euro 2012 vs. Sustainable Development*, "Problems of Sustainable Development", Vol. 7, No. 1, 2012.
137. Kawalec P., *Metody mieszane w kontekście procesu badawczego w naukoznawstwie*, „Zagadnienia naukoznawstwa", Nr 1(199), 2014.
138. Kiełczewski D., *Homo oeconomicus i homo sustinens jako wyzwania ekonomii zrównoważonego rozwoju*, [w:] B. Poskrobko (red.), *Teoretyczne aspekty ekonomii zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej, Białystok 2011.
139. Kiełczewski D., *Homo oeconomicus versus homo sustinens. Uwagi o metodologicznych odmiennościach między ekonomią zrównoważonego rozwoju a ekonomią głównego nurtu,* [w:] B. Poskrobko (red.), *Ekonomia zrównoważonego rozwoju w świetle kanonów nauki,* Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej, Białystok 2011.
140. Kip M., *Moving Beyond the City: Conceptualizing Urban Commons from a Critical Urban Studies Perspective*, [w:] M. Schwegmann (red.), *Urban Commons: Moving Beyond State and Market*, Birkhäuser Verlag Editor, Berlin 2015.

141. Klimczak B., *Uwagi i powiązania między standardową ekonomią i nową ekonomia instytucjonalną*, [w:] S. Rudolf (red.), *Nowa ekonomia instytucjonalna, aspekty teoretyczne i praktyczne*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomii i Administracji, Kielce 2005.
142. Korpi W., *Economic Growth and the Welfare State: Leaky Bucket or Irrigation System?*, ”European Sociological Review”, Vol. ½., 1985.
143. Kosiek T., *Zrównoważony rozwój – rozwiązanie czy ideologia?*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, Seria Zarządzanie i Organizacja”, z. 85, 2015.
144. Kozłowski S., *Ogólne uwarunkowania ekorozwoju*, [w:] B. Poskrobko (red.), *Sterowanie ekorozwojem. Teoretyczne aspekty ekorozwoju*, tom I, Wyd. Politechniki Białostockiej, Białystok 1998.
145. Krajewska A., Sawicki A., *Referenda lokalne - regulacje prawne, dotychczasowa praktyka i pożądane kierunki zmian przepisów*, [w:] M Koziarek, *Prawo a partycypacja publiczna*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2014.
146. Krawczyk A., *Doskonalenie budżetu obywatelskiego na przykładzie miasta Częstochowy*, „Zeszyty naukowe Politechniki Częstochowskiej: Zarządzanie”, Nr 22, 2016.
147. Kubiczek A., *Jak mierzyć dziś rozwój społeczno-gospodarczy krajów*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, Nr 2(38), 2014.
148. Laskowska E., *Budżet partycypacyjny i jego rola na przykładzie miasta stołecznego Warszawy*, „Zeszyty naukowe SGGW, Polityki europejskie, Finanse i marketing”, Nr 18 (67), 2017.
149. Lefebvre H., *Prawo do miasta*, „Praktyka Teoretyczna”, Nr 5, 2012.
150. Leszkowicz-Baczyński J., *Budżet partycypacyjny jako szansa redukcji społecznych problemów miast*, „Przegląd socjologiczny”, LXV (65)/1, 2016.
151. Łonkiewicz B., *Przesłanki i cele ochrony wybranych typów lasów*, [w:] M. Łonkiewicz (red.), *Ochrona i zrównoważone użytkowanie lasów w Polsce*, Fundacja IUCN Polska, Warszawa 1996.
152. Łukomska-Szarek J., *Budżetowanie partycypacyjne jako instrument współzarządzania sferą publiczną,* „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy”, Nr 40, 2014.
153. Małek J., *Historyczne i współczesne uwarunkowania procesów suburbanizacji*, „Przestrzeń i Forma”, Vol. 16, 2011.

154. Marcuse P., *Whose Right(s) to the City?* [w:] N. Brenner, P. Marcuse, M. Mayer, *Cities for People, Not for Profit,* Routledge, London 2012.
155. Mazur S., *Historia administracji publicznej*, [w:] J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
156. Menegat R., *Participatory democracy and sustainable development: integrated urban environmental management in Porto Alegre, Brazil,* "Environment and Urbanization", Vol 14, Nr 181, 2002.
157. Michalak T., *Ekonomiczna teoria demokracji Anthony'ego Downsa*, [w:] J. Wilkin (red.), *Teoria wyboru publicznego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.
158. Michalska-Żyła A., Brzeziński K., *Budżet partycypacyjny jako mechanizm współrządzenia miastem*, „Annales Universittis Mariae Curie-Skłodowska", Lublin – Polonia Vol. XXIV, 2 Sectio K 2017.
159. Mierzejewska L., *Zrównoważony rozwój miasta –wybrane sposoby pojmowania, koncepcje i modele,* „Problemy Rozwoju Miast", Kwartalnik Naukowy Instytutu Rozwoju Miast Rok XII, Zeszyt II/2015.
160. North D.C., *Transformation Costs, Institution and Economics History*, "Journal of Institutional and Theoretical Economics", Nr 140, 1984.
161. Obrębska M., *Wprowadzenie i rozwój budżetu partycypacyjnego w angielskim samorządzie lokalnym*, [w:] A. Turoń-Kowalska (red.) *Demokracja deliberatywna: utopia czy ratunek dla demokratycznych wartości*? Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Sosnowiec 2016.
162. Olech A., *Modele partycypacji publicznej w Polsce,* [w:] A. Olech (red.), *Dyktat czy uczestnictwo? – diagnoza partycypacji społecznej w Polsce*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012.
163. Pateman C., *Participatory Democracy Revisited*, "Perspectives on Politics", Vol. 10, No. 1, 2012.
164. Petrişor A.I., Petrişor L.E., *The shifting relationship between urban and spatial planning and the protection of the environment: Romania as a case study*, "Present Environment and Sustainable Development", No. 7(1), 2013,
165. Pieńkowski D., *Racjonalność a natura ludzka*, [w:] B. Poskrobko (red.), *Uwarunkowania rozwoju zrównoważonej gospodarki opartej na wiedzy*, Wydawnictwo Wyższej szkoły Ekonomicznej, Białystok 2011.

166. Piontek B., *Współczesne uwarunkowania rozwoju społeczno- gospodarczego (ujęcie syntetyczne)*, „Problemy Ekorozwoju”, Nr 2, 2010.
167. Poniatowicz M., *Kontrowersje wokół idei budżetu partycypacyjnego jako instrumentu finansów lokalnych*, „Studia ekonomiczne”, Nr 198, 2014.
168. Poskrobko B., *Metodologiczne aspekty ekonomii zrównoważonego rozwoju*, „Ekonomia i Środowisko”, Nr 3(43), 2012.
169. Poskrobko B., *Metodologiczne aspekty ekonomii zrównoważonego rozwoju*, [w:] B. Poskrobko (red.), *Ekonomia zrównoważonego rozwoju w świetle kanonów nauki,* Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej, Białystok 2011.
170. Ptak A., *Lokalna społeczność w procesie tworzenia funduszu społecznego*, „Studia regionalne i lokalne”, Nr 1(59), 2015.
171. Pytlik B., *Budżet partycypacyjny w Polsce. Ewolucja i dylematy*, „Studia z Polityki Publicznej”, Nr 1, 2017.
172. Radziszewski M., *Wybrane instrumenty wykorzystywane w procesie budowy społeczeństwa obywatelskiego*, „Samorząd Terytorialny”, Nr 6, 2016.
173. Ratajczak M., *Dylematy współczesnej ekonomii*, „Zeszyty naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego”, nr 6, 2008.
174. Robinson W.I., *Saskia Sassen and the sociology of globalization: A critical appraisal*, “Sociological Analysis”, Nr 3(1), 2009.
175. Rose C.M., *Surprising Commons*,” Brigham Young University Law Review”, r 6, 2014.
176. Rose C.M., *The comedy of the commons: Custom, commerce, and inherently public property*, “The University of Chicago Law Review”, T. 52, Nr 3, 1986.
177. Rytel-Warzocha A., *Budżet obywatelski*, „Disputatio”, T. XV, 2013.
178. Rytel-Warzocha A., *Partycypacja społeczna w sprawach budżetowych. Model Porto Alegre jako pierwowzór rozwiązań europejskich*, „Przegląd prawa konstytucyjnego”, Nr 1, 2010.
179. Sadowski Z., *Dezyderat trwałego rozwoju i warunki jego spełnienia. (Tezy*), [w:] *Filozoficzne i społeczne uwarunkowania zrównoważonego rozwoju*, A. Pawłowski (red.), Monografie nr 16, PAN, Komitet Ochrony Środowiska, Lublin 2003.
180. Samuelson A.P., *The Pure Theory of Public Expenditure*, “Review of Economics and Statistics”, Vol. 36, 1954.

181. Samuelson P., *Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure*, "The Review of Economics and Statistics", Vol. 37, No. 4, 1955.
182. Shkabatur J., *Cities @ crossroads: Digital technology and local democracy in America*, "Brooklyn Law Review", No. 76(4), 2011.
183. Siebenhüner B., *Homo sustinens – towards a new conception of humans for the science of sustainability, "*Ecological Economics", No. 32(1), 2000.
184. Siemiński W., *Cele i zasady partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym – przegląd literatury,* „Człowiek i środowisko", Nr 31 (1-2), 2007.
185. Sintomer Y., Herzberg C., Röcke A, Allegretti G., *Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting*, [w:] N. Dias (red.) *Hope for democracy – 25 years of participatory budgeting worldwide*, In Loco Association, Portugal 2014.
186. Sobol A., *Budżet obywatelski jako narzędzie rozwoju lokalnego*, „Studia ekonomiczne", nr 316, 2017.
187. Sobol A., *Mieszkaniec jako konsument i współtwórca oferty miejskiej*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach", Nr 326, 2017.
188. Sokołowicz M., *Miejskie dobra wspólne (commons) z perspektywy ekonomii miejskiej*, „Studia Regionalne i Lokalne", Nr 4(70), 2017.
189. Sokołowicz M.E., Zasina J., *Ekonomia miasta*, [w:] A. Nowakowska (red.), *EkoMiasto i Gospodarka. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016.
190. Sokołowicz M.E., *Rewitalizacja miast z perspektywy ekonomicznej. Refleksje teoretyczne i ich konsekwencje dla praktyki planowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych*, „Gospodarka w Praktyce i Teorii", Tom 45, Nr 4, 2016.
191. Sołtysik M., *Budżet jednostki samorządu terytorialnego a wiedza i aktywność lokalnej społeczności*, „Humanities and Social Sciences HSS", Vol. XXII, 24 (4), 2017.
192. Songmin A., *Participatory Budgeting in Korea: the Case of Dong-Ku*,[w:] Y. Sintomer, R. Traub-Merz, J. Zhang, C. Herzberg, *Participatory Budgeting in Asia and Europe, Key Challenges of Participation*, Houndmills: Palgrave Macmillan, New York 2013.

193. Sorychta-Wojsczyk B., *Uwarunkowania wykorzystania budżetu obywatelskiego w administracji publicznej,* Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie, Nr 78, 2015.
194. Szaranowicz-Kusz M., *Budżet partycypacyjny w Polsce*, Infos- zagadnienia społeczno-gospodarcze," Biuro Analiz Sejmowych", Nr 1 (205), 2016.
195. Thrasher J., Gaus G., Buchanan J., Tullock G., *The Calculus of Consen*t, [w:] T.L. Jacob (red.), *The Oxford Handbook of Classics in Contemporary Political Theory*, Oxford University Press, Oxford 2017.
196. Vale L.J., *The politics of resilient cities: Whose resilience and whose city?*, "Building Research & Information",Nr 42(2), 2014.
197. Wampler B., *A Guide of Participatory Budgeting*, [w:] A. Shah (red.) *Participatory budgeting*, The World Bank, Washington 2007.
198. Williamson O.E., *The Theory of the Firm as Governance Structure: From Choice to Contract*, "Journal of Economic Perspectives", Nr 16 (3), 2002.
199. Wilkin J., *Teoria wyboru publicznego – homo oeconomicus w sferze polityki*, [w:] J. Wilkin (red.), *Teoria wyboru publicznego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.
200. Wójcik M., *Fundusz sołecki w świetle nowych regulacji prawnych*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu", Nr 2(4), 2014.
201. Wojtoszek K., *Prawne uwarunkowania partycypacji społecznej w Polsce. Samorząd terytorialny w Polsce z perspektywy 25- lecia jego funkcjonowania*, „Prace Naukowe WWSZiP", nr 33(3), 2015.
202. Wu Y., Wang W., *Does Participatory Budgeting Improve the Legitimacy of the Local Government? A Comparative Case Study of Two Cities in China*, "Australian Journal of Public Administration" Vol. 71, nr 2, 2012.
203. Zadroga A., *Współczesna ekonomia w poszukiwaniu paradygmatu rozwoju gospodarczo-społecznego*, „Roczniki ekonomii i zarządzania", nr 4 (40), 2012.
204. Zadroga A., *Ewolucja teorii ekonomii rozwoju w XX wieku: od kategorii wzrostu gospodarczego do koncepcji zrównoważonego rozwoju*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace", nr 2, 2016
205. Zalega T., *Ekonomia behawioralna jako nowy nurt ekonomii – zarys problematyki*, „Studia i Materiały Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego", Nr 1(18), 2015.

206. Zalega T., *Ekonomia ewolucyjna jako jeden z nurtów współczesnej ekonomii – zarys problematyki*, „Studia i Materiały Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego", Nr 2 (19), 2015.
207. Zalega T., *Rozwój zrównoważony a ekonomia zrównoważonego rozwoju – zarys problematyki*, „Studia i Materiały Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego", Nr 1(20), 2016.
208. Zawadzka-Pąk U.K., Lotko E., *Motywacja mieszkańców polskich samorządów do angażowania się w proces budżetowania partycypacyjnego,* „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu", nr 478, 2017.

Akty prawne

1. *Długookresowa Strategia rozwoju kraju Polska 2030*, tekst jednolity, Kancelaria Premiera RP, Warszawa 2014.
2. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483.
3. *Konwencja o różnorodności biologicznej*, sporządzona w Rio de Janeiro dnia 5 czerwca 1992 r. Dz.U 2002 Nr 184, poz. 1532.
4. *Krajowa Polityka Miejska 2023* (2015), wersja II do konsultacji publicznych i uzgodnień międzyresortowych, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Monitor Polski Dziennik Urzędowy Rzeczpospolitej Polskiej, 09 grudnia 2015, poz.1235, zmiany umieszczone w Dz. U. z 2015 r. poz. 349, 1240, 1358 i 1890.
5. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 stycznia 2009 r. *w sprawie perspektyw rozwoju dialogu obywatelskiego w ramach traktatu z Lizbony*, 2008/2-67 (INI) 2010/C 46 E/03.
6. Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego A/RES/70/1, *Agenda na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030*, 25 września 2015 r.
7. Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.).
8. Ustawa z 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*, Dz.U. 2012 nr 0, poz. 567.
9. Ustawa z 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym*, Dz.U. 1998 nr 91, poz. 578.
10. Ustawa z 15 września 2000 r. *o referendum lokalnym*, Dz.U. 2000 nr 88, poz. 985.

11. Ustawa z 6 września 2001 r. *o dostępie do informacji publicznej*, Dz.U. 2001 nr 112, poz. 1198.
12. Ustawa z 24 kwietnia 2003 r. *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Dz.U. 2003 nr 96, poz. 873.
13. Ustawa z 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Dz.U. 2003 nr 80, poz. 717.
14. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. *o pomocy społecznej*, Dz.U. 2004 Nr 64, poz. 593.
15. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. *o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, Dz.U. 2004 Nr 99, poz.1001.
16. Ustawa z 6 grudnia 2006 r. *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, Dz.U. 2006 nr 227, poz. 1658.
17. Ustawa z 3 października 2008 r. *o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko,* Dz.U. 2008 r. nr 199, poz. 1227.
18. 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. 140.
19. *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, art.288, akapit 3, Dz.U. 2004.90.864/2, tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone traktatem z Lizbony.

Materiały i źródła

1. *AGENDA 21*, United Nations Conference on Environment & Development Rio de Janerio, Brazil, 3 to 14 June 1992.
2. *Analizy statystyczne: Miasta w liczbach 2016*, GUS Warszawa, Poznań 2018.
3. Bednarska-Olejniczak B., *Participatory budget in Wroclaw as an element of smart city 3.0 concept*, In 19th International Colloquium on Regional Sciences. Conference Proceedings, Brno 2016.
4. CBOS, *Poczucie wpływu na sprawy publiczne*, Centrum Badania Opinii Publicznej, Warszawa 2017.
5. *Citizen as Partners. Information, Consultation and Public Policy*, OECD, Paris 2001.
6. DCLG, *Communities in Control: Real People, Real Power*, HMSO, London 2008.DCLG, *Giving more people a say in local spending. Participatory Budgeting: a national strategy*, London 2008,

7. *Europe 2020: A European Strategy for Smart, Sustainable, and Inclusive Growth*; tłum. *EUROPA 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu,* Strategia Komisji Europejskiej z dnia 03 marca 2010r., Bruksela 2010, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC2020&from=en, [dostęp 03.03.2021r.].
8. *Fundusz grantowy dla Płocka* z PKN ORLEN S. A. oraz Bassel Orlen Polyolefins Sp. z o.o., Kapitał Społeczny dla gospodarki, http://www.odpowiedzialnafirma.pl/platforma/print.php?p=new&idg=7&id=14.
9. *Fundusz Grantowy dla Płocka*, „Kronika Mazowiecka. Pismo Samorządu Województwa Mazowieckiego", 2004, nr 2.
10. Komunikat Komisji Europejskiej z 2002 r. *W kierunku lepszej kultury konsultacji i dialogu. Zasady ogólne i minimalne standardy na potrzeby Komisji z zainteresowanymi stronami,* COM (2002)0704.
11. *Nasza wspólna przyszłość*. Raport Światowej Komisji do Spraw Środowiska i Rozwoju, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1991.
12. *OECD, 2011, Urban Policy Reviews: Poland 2011;* (polskie tłumaczenie i wydanie: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego).
13. *Ranking polskich miast zrównoważonych*, Arcadis, Warszawa2015.
14. Raport Światowej Komisji ds. Środowiska i Rozwoju (World Commission on Environment and Development) z 1987 r. *Nasza wspólna przyszłość (Our Common Future).*
15. *Strategia „Wrocław w perspektywie 2020 plus"*, uchwała nr liv/3250/06 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 6 lipca 2006 r., Wrocław 2006, https://bip.um.wroc.pl/uploads/files/ProgramMiejski/strategia_pl.pdf, [dostęp 11.04.2021r.].
16. *Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą 2030),* przyjęta przez Radę Ministrów 14 lutego 2017 r., Warszawa 2017, https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/informacje-o-strategii-na-rzecz-odpowiedzialnego-rozwoju, [dostęp 10.03.2021r.].
17. *Strategia rozwoju kraju 2020, Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo*, tekst jednolity, Ministerstwo rozwoju regionalnego, Warszawa 2012,

http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/7938232EA0AAD4F2C1257AD00052A8F6/%24File/972.pdf, [dostęp 23.04.2021r.].

18. *Strategia Rozwoju Miasta Poznania 2020+*, uchwała Rady Miasta Poznania nr XLI/708/VII/2017, z dnia 24 stycznia 2017 r., Poznań 2017, https://www.poznan.pl/mim/main/-,p,14886.html, [dostęp 18.04.2021r.].
19. *Strategia rozwoju województwa dolnośląskiego do 2020 roku*, Uchwała Sejmiku Województwa Dolnośląskiego nr XXXII/932/13 z dnia 28 lutego 2013 r., Wrocław 2013, https://umwd.dolnyslask.pl/fileadmin/user_upload/Rozwoj_regionalny/SRWD/SRWD_2020-final.pdf, [dostęp 15.03.2021r.].
20. *Strategia rozwoju województwa lubuskiego do 2020 roku*, Uchwała Sejmiku Województwa Lubuskiego nr XXXII/319/12 z dnia 19 listopada 2012 r., Zielona Góra 2012, https://bip.lubuskie.pl/system/obj/14608_SRWL_2020_z_zalacznikami_1.pdf, [dostęp 11.03.2021r.].
21. *Strategia rozwoju województwa wielkopolskiego do 2020 roku*, Dokument przyjęty przez Sejmik Województwa Wielkopolskiego dnia 19.12.2005r., Poznań 2005, https://www.umww.pl/artykuly/55891/pliki/strategiarozwojuwojewodztwawielkopolskiegodo2020roku.pdf, [dostęp 28.03.2021r.].
22. *Strategia Zrównoważonego rozwoju Gorzowa Wielkopolskiego 2010-2020*, uchwała Rady Miasta Gorzowa Wlkp. w dniu 3 lutego 2010 r., Gorzów Wlkp. 2010, http://www.gorzow.pl/system/obj/20510_Strategia_Zrownowazonego_Rozwoju_Gorzowa_2010_2020.pdf [dostęp 05.04.2021r.].
23. *Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego (współdziałanie, kultura, kreatywność) 2030,* Monitor Polski z dnia 19 listopada 2020r. poz.1060.
24. *The BP Unit, Participatory Budgeting in the UK – A toolkit*, Second Edition, Manchester 2010.
25. *United Nations Millennium Declaration*, United Nations. 5(22), 2000.
26. United Nations, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, New York 2015.
27. World Bank (red.) *Brazil Toward a More Inclusive and Effective Participatory Budget in Porto Alegre*, World Bank, Washington 2008.
28. *World Migration Report 2015*, International Organization for Migration, Geneva 2015,

Spis tabel

Tabela 1. Zasady rozwoju według cech podtrzymywania, trwałości i zrównoważenia trzech modułów nowego paradygmatu rozwoju 25
Tabela 2. Cele zrównoważonego rozwoju według H. Rogalli 37
Tabela 3. Cele zrównoważonego rozwoju według Agendy 2030 38
Tabela 4. Szczegółowy zakres celu 11 określony w Agendzie 2030 40
Tabela 5. Wybrane koncepcje zrównoważonego rozwoju 47
Tabela 6. Rola władzy i mieszkańców w wybranych koncepcjach 51
Tabela 7. Drabina partycypacji społecznej wg. S. Arnstein 86
Tabela 8. Zmodyfikowana drabina partycypacji społecznej według D. Wilcoxa 87
Tabela 9. Definicja i kierunki relacji w różnych poziomach uspołecznienia 88
Tabela 10. Poziomy i stopnie uspołecznienia według D. Długosza i J.J. Wygnańskiego z modyfikacją J. Wardy 89
Tabela 11. Fazy rozwoju budżetów obywatelskich (BO) na świecie 100
Tabela 12. Czynniki endogeniczne i egzogeniczne mające wpływ na współpracę 110
Tabela 13. Autorska klasyfikacja stymulant, destymulant i nominant w rozwoju BO 113
Tabela 14. Autorska ocena czynników wpływających na aktywność mieszkańców i kształt budżetu obywatelskiego 116
Tabela 15. Zmiany w poziomie realizacji funduszu sołeckiego (FS) 139
Tabela 16. Udział środków przeznaczonych na BO w łącznych wydatkach budżetowych w miastach (w%) 141
Tabela 17. Szacunkowa wartość środków przeznaczonych na BO na 1 mieszkańca w miastach (w Euro) 143
Tabela 18. Wybrane informacje dotyczące realizacji projektów budżetów obywatelskich 146
Tabela 19. Aspekty do rozważenia w planie badań mieszanych 149
Tabela 20. Wykaz podstawowych i dodatkowych jednostek urzędów miast, w których prowadzone były wywiady 160
Tabela 21. Dobór miast do badań 165
Tabela 22. Dobór próby w zależności od miasta 167
Tabela 23. Główne elementy strategii w dokumentach strategicznych Poznania, Wrocławia i Gorzowa Wlkp. do 2030 r. 172

Tabela 24. Liczba projektów zgłoszonych, zakwalifikowanych do głosowania i wybranych do realizacji w Poznaniu, Wrocławiu* i Gorzowie Wlkp. w latach 2013-2020 177
Tabela 25. Liczba i udział projektów rejonowych, ogólno-miejskich i oświatowych w Poznaniu, Wrocławiu i Gorzowie Wlkp. w latach 2013-2020 187
Tabela 26. Liczba i udział projektów o różnym poziomie zrównoważenia w Poznaniu, Wrocławiu i Gorzowie Wlkp. w latach 2013-2020 195
Tabela 27. Liczba projektów o różnym przeznaczeniu w Poznaniu, Wrocławiu i Gorzowie Wlkp. w latach 2013-2020 203
Tabela 28. Liczba i udział* projektów generujących i niegenerujących tworzenie dóbr wspólnych w Poznaniu, Wrocławiu i Gorzowie Wlkp. w latach 2013-2020 211
Tabela 29. Zawartość merytoryczna wywiadów z przedstawicielami samorządów 218
Tabela 30. Zawartość merytoryczna wywiadów z przedstawicielami liderów budżetów obywatelskich 219
Tabela 31. Wiedza na temat różnych form partycypacji wśród przedstawicieli samorządu .. 221
Tabela 32. Opinie przedstawicieli UM w kwestii zmian procedur budżetów obywatelskich 225
Tabela 33. Interesariusze zgłaszanych projektów 226
Tabela 34. Opinie liderów BO na temat znajomości narzędzi partycypacji przez mieszkańców 227
Tabela 35. Opinie liderów na temat charakteru projektów realizowanych w ramach BO 229
Tabela 36. Opinie liderów BO na temat zgłaszanych i realizowanych potrzeb mieszkańców 231
Tabela 37. Opinie liderów BO na temat koncepcji zrównoważonego rozwoju 234
Tabela 38. Opinie liderów BO co do świadomego planowania efektów nastawionych na zrównoważony rozwój 235
Tabela 39. Opinie liderów BO w kwestii czynników wpływających na aktywność mieszkańców 239
Tabela 40. Metody i inicjatywy w zakresie pobudzania partycypacji w wypowiedziach przedstawicieli samorządu oraz liderów BO 243
Tabela 41. Wsparcie w przygotowaniu i realizacji projektów w wypowiedziach przedstawicieli samorządu oraz liderów BO 249
Tabela 42. Ocena świadomości mieszkańców zdaniem liderów BO 251
Tabela 43. Opinie liderów BO na temat budżetu obywatelskiego jako narzędzia aktywizującego mieszkańców w procesie zarządzania miastem 253

Spis wykresów

Wykres 1. Dynamika zmian liczby wybranych projektów w Poznaniu, Wrocławiu i Gorzowie Wlkp. w latach 2013-2020 179
Wykres 2. Dynamika zmian wskaźnika poprawności formalnej w Poznaniu, Wrocławiu i Gorzowie Wlkp. w latach 2013-2020 181
Wykres 3. Dynamika zmian wskaźnika wyboru w Poznaniu, Wrocławiu i Gorzowie Wlkp. w latach 2013-2020 182
Wykres 4. Dynamika liczby głosów oddawanych w głosowaniu na projekty budżetów obywatelskich w Poznaniu, Wrocławiu i Gorzowie Wlkp. w latach 2013-2020 185
Wykres 5. Dynamika zmian wskaźnika partycypacji brutto w głosowaniu na projekty budżetów obywatelskich w Poznaniu, Wrocławiu i Gorzowie Wlkp. w latach 2013-2020 ... 186
Wykres 6. Struktura wielkości projektów finansowanych w ramach BO w Poznaniu, Wrocławiu i Gorzowie Wlkp. w latach 2013-2020 (w%)) 190
Wykres 7. Odsetek projektów o różnym charakterze w Poznaniu w latach 2013-2020 197
Wykres 8. Odsetek projektów o różnym charakterze we Wrocławiu w latach 2013-2020 198
Wykres 9. Odsetek projektów o różnym charakterze w Gorzowie Wlkp. w latach 2013-2020 - 199
Wykres 10. Odsetek projektów o różnym przeznaczeniu w Poznaniu w latach 2013-2020 .. 200
Wykres 11. Odsetek projektów o różnym przeznaczeniu we Wrocławiu w latach 2013-2020 201
Wykres 12. Odsetek projektów o różnym przeznaczeniu w Gorzowie Wlkp. w latach 2013-2020 201
Wykres 13. Odsetek projektów o różnych celach zrównoważonego rozwoju typu A .. w Poznaniu w latach 2013-2020 205
Wykres 14. Odsetek projektów o różnych celach zrównoważonego rozwoju typu A we Wrocławiu w latach 2013-2020 205
Wykres 15. Odsetek projektów o różnych celach zrównoważonego rozwoju typu A w Gorzowie Wlkp. w latach 2013-2020 206
Wykres 16. Odsetek projektów o różnych celach zrównoważonego rozwoju typu B w Poznaniu w latach 2013-2020 208
Wykres 17. Odsetek projektów o różnych celach zrównoważonego rozwoju typu B we Wrocławiu w latach 2013-2020 209

Wykres 18. Odsetek projektów o różnych celach zrównoważonego rozwoju typu B w Gorzowie Wlkp. w latach 2013-2020 209
Wykres 19. Odsetek projektów generujących dobra wspólne w Poznaniu, Wrocławiu i Gorzowie Wlkp. w latach 2013-2020 213
Wykres 20. Ocena budżetu obywatelskiego jako formy partycypacji przez władze miasta 222
Wykres 21. Ocena budżetu obywatelskiego jako formy partycypacji mieszkańców przez liderów BO 227
Wykres 22. Udział zadań projektowych wybranych w budżecie obywatelskim w Poznaniu, Wrocławiu i Gorzowie Wlkp. w latach 2013-2020 230
Wykres 23. Ocena świadomości mieszkańców w opiniach pracowników UM 250
Wykres 24. Ocena budżetu obywatelskiego jako narzędzia aktywizującego udział mieszkańców w procesie zarządzania miastem w wypowiedziach przedstawicieli samorządu 252

Spis schematów

Schemat 1. Procedura badawcza przyjęta w rozprawie doktorskiej 14
Schemat 2. Fazy rozwoju człowieka.....34
Schemat 3. Warunki reprodukcji dóbr wspólnych.....73
Schemat 4. Mapa modeli budżetów obywatelskich.....103
Schemat 5. Klasyfikacja czynników wpływających na podejmowanie aktywności w ramach BO według U.K. Zawadzkiej-Pąk i E. Lotko 111
Schemat 6. Typowy przebieg realizacji budżetu obywatelskiego 135
Schemat 7. Plan tworzenia bazy projektów obywatelskich.....152
Schemat 8. Plan analizy danych w badaniu jakościowym.....162
Schemat 9. Sposób kodowania wywiadów z przedstawicielami samorządu.....216

Spis załączników

Załącznik 1. Kwestionariusz wywiadu z przedstawicielami samorządu 286
Załącznik 2. Kwestionariusz wywiadu z liderami budżetów obywatelskich 290
Załącznik 3. Tabela kodowania wywiadów w segmencie przedstawicieli samorządu 293
Załącznik 4. Tabela kodowania wywiadów w segmencie liderów BO 294
Załącznik 5. Charakterystyka respondentów wywiadów z przedstawicielami samorządu 295
Załącznik 6. Charakterystyka respondentów wywiadów z przedstawicielami liderów budżetu obywatelskiego 296

Załączniki

Załącznik 1. Kwestionariusz wywiadu z przedstawicielami samorządu

Szanowni Państwo,

dziękuję za wyrażenie zgody w badaniu realizowanym na potrzeby mojej rozprawy doktorskiej w ramach projektu badawczego w Wyższej Szkole Bankowej w Poznaniu. Celem badań jest analiza aktywności samorządów miast w pobudzaniu partycypacji obywateli. Uzyskane wyniki są poufne, to znaczy, że indywidualne dane uzyskane od uczestnika nie będą rozpowszechniane w sposób umożliwiający identyfikację osoby, a jedynie przetwarzane w celu opracowania naukowego i wykorzystane wyłącznie do celów naukowych.

Data i miejsce wywiadu:……..…….

Imię i nazwisko badacza:……...……...

Imię i nazwisko respondenta:…….…….

Miasto:…….……...

Dane jednostki

Wydział :	
Nazwa komórki organizacyjnej:	
Stanowisko:	
Rola w procesie wdrażania BO:	
INNE:	

NR PYTANIA	***KWESTIE SZCZEGÓŁOWE***
P1	Czy zna Pan/Pani jakieś formy partycypacji mieszkańców? Wskaż, z którymi formami partycypacji miał Pan/Pani spotkał się w swoim mieście?
	Tak *Budżet obywatelski, rady konsultacyjne, rady osiedli, projekty partnerskie* Nie
P2	Czy spotkał się Pan/ Pani z instrumentem jakim, jest budżet obywatelski?
	Tak Nie
P3	Jak ocenia Pan/Pani formę partycypacji mieszkańców miasta, jaką jest budżet obywatelski? (*proszę ocenić na skali właściwą odpowiedź: 1 – bardzo źle,* *2- źle, 3- nie mam zdania, 4- dobrze, 5- bardzo dobrze)*
	1, 2, 3, 4, 5 Odpowiedź uzasadnij: …… …… …… ……
P4	W jakim stopniu Pana /Pani zdaniem, budżet obywatelski jest narzędziem aktywizującym udział mieszkańców w procesie zarządzania miastem? (*proszę ocenić na skali właściwą odpowiedź: 1 – w bardzo słabym ,* *2- słabym, 3- nie mam zdania, 4- silnym, 5- bardzo silnym)*
	1, 2, 3, 4, 5 Odpowiedź uzasadnij: …… …… …… ……
P5	Jak procedury wdrażania budżetu obywatelskiego w mieście zmieniały się od początku jego istnienia? *(proszę wskazać czy zna Pan/Pani zasady wdrażania budżetu obywatelskiego, zgłaszania projektów o ich wyboru i czy w związku z tym zaobserwował Pan/Pani jakieś zmiany w tym procesie.)*
	…… …… …… …… …… …… …… ……
P6	Czy zmiany te zdaniem Pani/Pana były zmianami korzystnymi dla mieszkańców (przejrzyste procedury zgłaszania projektów, zasady dokonywania wyborów transparentne i dostępne i dostosowane dla mieszkańców? Jakie to były zmiany? (*proszę ocenić na skali właściwą odpowiedź: 1 – zdecydowanie niekorzystnymi , 2- w pewnym stopniu niekorzystnymi, 3- nie mam zdania, 4- w pewnym sensie korzystnymi, 5- zdecydowanie korzystnymi)*

	1, 2, 3, 4, 5 Odpowiedź uzasadnij: …… …… …… ……
P7	Czy zmiany w procedurach wpływały na poziom partycypacji mieszkańców, a jeśli tak, to w jaki sposób? *(proszę zastanowić się, czy zmiany w procedurach zgłaszania projektów i wyborów wpływały na to, że mieszkańcy chętniej włączali się w procesy partycypacji m.in. brali udział w działaniach związanych z wdrażaniem np. budżetu obywatelskiego, czy zainteresowanie taką aktywnością mieszkańców zmieniło się w ciągu ostatnich kilku lat)*
	…… …… …… …… …… …… …… ……
P8	Czy zdaniem Pani/Pana można by ulepszyć tak procedury, aby zwiększyć zainteresowanie mieszkańców BO i ich aktywność ? Jeśli tak, to jakie zapisy mogłyby podlegać zmianom? (*proszę wskazać pomysły ulepszenia procedur)*
	…… …… …… …… …… …… …… ……
P9	Jakimi metodami władze miasta zwiększają zaangażowanie mieszkańców? *(proszę wskazać te, które Pan/Pani zna i ewentualnie dopisać inne metody, które Pan/Pani zna z doświadczenia lub opinii innych.)*
	Proszę wybrać z tych wskazanych, ewentualnie wskazać inne: *organizacja konsultacji, działania marketingowe, działania edukacyjne dla młodzieży* …… …… …… ……
P10	Jakie inicjatywy, Pani/Pana zdaniem, władze miasta podejmują na rzecz propagowania budżetu obywatelskiego? *(proszę wskazać te, które Pan/Pani zna i ewentualnie dopisać inne inicjatywy władz miasta, które Pan/Pani zna z doświadczenia lub opinii innych.)*
	Proszę wybrać z tych wskazanych, ewentualnie wskazać inne: *organizacja konsultacji, organizacja warsztatów pisania projektów, działania marketingowe, spotkania z mieszkańcami, ewaluacja BO* …… …… …… ……
P11	Czy władze miasta pomagają liderom projektów budżetów obywatelskich w realizowaniu projektów i ich przygotowaniu? Jeśli tak w jakiś sposób? (*proszę wskazać znane Panu/Pani formy wsparcia liderów projektów przez władze i organizacje samorządowych- liderem projektu są osoby, które składają wnioski projektów do*

	budżetu obywatelskiego)
	…… …… …… ……
P12	Czy Pani/Pana zdaniem mieszkańcy są coraz bardziej świadomi swoich partycypacyjnych i obywatelskich praw i obowiązków? Czy zauważa Pan /Pani różnicę świadomości mieszkańców w ciągu ostatnich lat? (*proszę ocenić na skali właściwą odpowiedź: 1 – zdecydowanie nieświadomi, w ogóle nie wiedzą co to jest, 2- nieświadomi trochę, nie wiedzą wszystkich zasad, 3- nie mam zdania, 4- są świadomi, znają zasady, 5- zdecydowanie świadomi, znają zasady i aktywnie partycypują)*
	1, 2, 3, 4, 5 Odpowiedź uzasadnij: …… …… …… ……

Załącznik 2. Kwestionariusz wywiadu z liderami budżetów obywatelskich

Szanowni Państwo,

dziękuję za wyrażenie zgody w badaniu realizowanym na potrzeby mojej rozprawy doktorskiej w ramach projektu badawczego w Wyższej Szkole Bankowej w Poznaniu. Celem badań jest analiza aktywności samorządów miast w pobudzaniu partycypacji obywateli. Uzyskane wyniki są poufne, to znaczy, że indywidualne dane uzyskane od uczestnika nie będą rozpowszechniane w sposób umożliwiający identyfikację osoby, a jedynie przetwarzane w celu opracowania naukowego i wykorzystane wyłącznie na cele naukowe.

Data i miejsce wywiadu:……..

Imię i nazwisko badacza:…….

Imię i nazwisko respondenta:……..

Miasto:……...

Realizowane projekty

Nazwa	**Rok**

Inicjatywa sąsiedzka/mieszkańców:	
Stowarzyszenie:	
Fundacja:	
Reprezentanci/członkowie ruchu Miejskiego:	
Inne:	

NR PYTANIA	*KWESTIE SZCZEGÓŁOWE*
P1	Jak Pan postrzega koncepcję zrównoważonego rozwoju miasta?
	…….. …….. …….. ……..
P2	Czy zrównoważony rozwój może być wspierany przez działania oddolne mieszkańców? Jeśli tak, to w jaki sposób? *Zrównoważony rozwój jest zapisany w dokumentach strategicznych, które władze samorządowe realizują. Czy mieszkańcy swoimi działaniami, pomysłami obywatelskimi mogą wpierać te dążenia, czy liczą się tylko działania strategiczne samorządu?*
	…….. …….. …….. ……..
P3	Czy budżet obywatelski zdaniem Pani/Pana może wpływać na rozwój zrównoważony miasta? Jeśli tak, to w jaki sposób?
	…….. …….. …….. ……..
P4	Jakie obszary zrównoważonego rozwoju są wspierane przez budżety obywatelskie? *(społeczny, ekologiczny, gospodarczy)*
	…….. …….. …….. ……..
P5	Czy Pani/Pan jako lider budżetów obywatelskich zgłaszała/ł projekty celowo nastawione na obszary zrównoważonego rozwoju? Jeśli tak, to jakie?
	…….. …….. …….. ……..
P6	Czy zna Pan/Pani jakieś formy partycypacji mieszkańców? *Podpowiedzi: konsultacje społeczne, budżet obywatelski, rady konsultacyjne, rady osiedli, projekty partnerskie* Czy spotkał się Pan/ Pani z instrumentem, jakim jest budżet obywatelski? Jak ocenia Pan/Pani formę partycypacji mieszkańców miasta, jaką jest budżet obywatelski? (*proszę ocenić na skali właściwą odpowiedź: 1 – bardzo źle, 2- źle, 3- nie mam zdania, 4- dobrze, 5- bardzo dobrze)*
	Ocena w skali 1,2,3,4,5
P7	Czy Pana /Pani zdaniem budżet obywatelski jest narzędziem aktywizującym udział mieszkańców w procesie zarządzania miastem? *Odpowiedź proszę uzasadnić*
	Tak …… Nie …… Nie mam zdania ……
P8	Jakie rodzaje projekty budżetu obywatelskiego, zdaniem Pani/Pana, zasługują na szczególną uwagę? Czy mają one charakter inwestycyjny, czy miękki? *Odpowiedź proszę uzasadnić*
	…….. …….. …….. ……..

P9	Czy zdaniem Pani/Pana budżety obywatelskie tworzą dobra publiczne?
	…….. …….. …….. ……..
P10	Jakie czynniki determinowały przygotowywanie przez Pana/ Panią projektów budżetów obywatelskich?
	Jakimi czynnikami kierowali się Państwo przygotowując projekty- proszę wymienić finansowe i pozafinansowe …….. …….. …….. ……..
P11	Czy brała Pani/Pan pod uwagę, przygotowując wnioski projektów BO, jakieś określone potrzeby mieszkańców? Jeśli tak, to skąd pochodziła informacja o takich potrzebach?
	…….. …….. …….. ……..
P12	Czy zdaniem Pani/Pana potrzeby te zostały zrealizowane?
	…….. ……..
P13	Co zachęciło Panią/Pana do zainteresowania się i aktywnego uczestniczenia w kreowaniu budżetu obywatelskiego?
	…….. …….. …….. ……..
P14	Czy partycypuje Pani/Pan w innych formach aktywności mieszkańców? *Odpowiedź proszę uzasadnić*
	Tak …… Nie ……
P15	Jakie Pani/Pana zdaniem władze miasta podejmują działania, aby zwiększyć zaangażowanie mieszkańców w proces współzarządzania miastem?
	…….. …….. …….. ……..
P16	Jakie Pani/Pana zdaniem władze miasta podejmują działania na rzecz propagowania budżetu obywatelskiego?
	…….. …….. …….. ……..
P17	Czy władze miasta pomagają liderom projektów budżetów obywatelskich w realizowaniu projektów i ich przygotowaniu? *Odpowiedź proszę uzasadnić*
	Tak …… Nie ……
P18	Czy Pani/Pana zdaniem mieszkańcy są świadomi swoich partycypacyjnych i obywatelskich praw i obowiązków? *Odpowiedź proszę uzasadnić*
	Tak …… Nie ……

Załącznik 3. Tabela kodowania wywiadów w segmencie przedstawicieli samorządu

Numer wywiadu	Jednostka organizacyjna	Miasto	Kod
1	Wydział rozwoju i współpracy.	Poznań	U1P
2	Wydział sportu	Poznań	U2P
3	Wydział dróg mu3iejskich	Poznań	U3P
4	Wydział kultury	Poznań	U4P
5	Wydział transportu i zieleni	Poznań	U5P
6	Wydział kształtowania i ochrony środowiska	Poznań	U6P
7	Wydział oświaty	Poznań	U7P
8	Biuro Prezydenta Miasta Poznania	Poznań	U8P
9	Biuro Rewitalizacji miasta	Poznań	U9P
10	Biuro rozwoju Wrocławia	Wrocław	U10W
11	Biuro sportu i rekreacji	Wrocław	U11W
12	Wydział inżynierii miejskiej	Wrocław	U12W
13	Wydział kultury	Wrocław	U13W
14	Wydział transportu	Wrocław	U14W
15	Wydział środowiska i rolnictwa	Wrocław	U15W
16	Wydział przedszkoli i szkół podstawowych	Wrocław	U16W
17	Wydział partycypacji społecznej	Wrocław	U17W
18	Biuro Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Wrocławskiego Obszaru Funkcjonalnego	Wrocław	U18W
19	Departament Zrównoważonego Rozwoju	Wrocław	U19W
20	Wydział zintegrowanych inwestycji terytorialnych i programowania strategicznego	Gorzów Wielkopolski	U20G
21	Wydział sportu	Gorzów Wielkopolski	U21G
22	Wydział dróg	Gorzów Wielkopolski	U22G
23	Wydział kultury	Gorzów Wielkopolski	U23G
24	Wydział gospodarki komunalnej i transportu	Gorzów Wielkopolski	U24G
25	Wydział ochrony środowiska i rolnictwa	Gorzów Wielkopolski	U25G
26	Wydział edukacji	Gorzów Wielkopolski	U26G
27	Gorzowska rada działalności pożytku publicznego	Gorzów Wielkopolski	U27G
28	Biuro konsultacji społecznych i rewitalizacji	Gorzów Wielkopolski	U28G

Źródło: opracowanie własne.

Załącznik 4. Tabela kodowania wywiadów w segmencie liderów BO

Numer wywiadu	Miasto	Kod
1	Poznań	L1P
2	Poznań	L2P
3	Poznań	L3P
4	Poznań	L4P
5	Poznań	L5P
6	Poznań	L6P
7	Poznań	L7P
8	Poznań	L8P
9	Poznań	L9P
10	Poznań	L10P
11	Wrocław	L11W
12	Wrocław	L12W
13	Wrocław	L13W
14	Wrocław	L14W
15	Wrocław	L15W
16	Wrocław	L16W
17	Wrocław	L17W
18	Wrocław	L18W
19	Wrocław	L19W
20	Wrocław	L20W
21	Wrocław	L21W
22	Wrocław	L22W
23	Wrocław	L23W
24	Wrocław	L24W
25	Wrocław	L25W
26	Wrocław	L26W
27	Gorzów Wielkopolski	L27G
28	Gorzów Wielkopolski	L28G
29	Gorzów Wielkopolski	L29G
30	Gorzów Wielkopolski	L30G

Źródło: opracowanie własne.

Załącznik 5. Charakterystyka respondentów wywiadów z przedstawicielami samorządu

Urząd miasta-urzędnik	Jednostka organizacyjna	Miasto	Kod wywiadu	Data wywiadu	Czas trwania wywiadu (w min.)
1	Wydział rozwoju i współpracy.	Poznań	U1P	01.04.2021	65
2	Wydział sportu	Poznań	U2P	01.04.2021	70
3	Wydział dróg miejskich	Poznań	U3P	02.04.2021	65
4	Wydział kultury	Poznań	U4P	02.04.2021	85
5	Wydział transportu i zieleni	Poznań	U5P	02.04.2021	90
6	Wydział kształtowania i ochrony środowiska	Poznań	U6P	06.04.2021	75
7	Wydział oświaty	Poznań	U7P	06.04.2021	70
8	Biuro Prezydenta Miasta Poznania	Poznań	U8P	01.06.2021	105
9	Biuro Rewitalizacji miasta	Poznań	U9P	01.06.2021	115
10	Biuro rozwoju Wrocławia	Wrocław	U10W	25.05.2021	60
11	Biuro sportu i rekreacji	Wrocław	U11W	25.05.2021	75
12	Wydział inżynierii miejskiej	Wrocław	U12W	26.05.2021	50
13	Wydział kultury	Wrocław	U13W	25.05.2021	95
14	Wydział transportu	Wrocław	U14W	26.05.2021	85
15	Wydział środowiska i rolnictwa	Wrocław	U15W	25.05.2021	70
16	Wydział przedszkoli i szkół podstawowych	Wrocław	U16W	27.05.2021	65
17	Wydział partycypacji społecznej	Wrocław	U17W	27.05.2021	110
18	Biuro Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Wrocławskiego Obszaru Funkcjonalnego	Wrocław	U18W	27.05.2021	65
19	Departament Zrównoważonego Rozwoju	Wrocław	U19W	26.05.2021	70
20	Wydział zintegrowanych inwestycji terytorialnych i programowania strategicznego	Gorzów Wlkp.	U20G	11.05.2021	45
21	Wydział sportu	Gorzów Wlkp.	U21G	11.05.2021	60
22	Wydział dróg	Gorzów Wlkp.	U22G	11.05.2021	55
23	Wydział kultury	Gorzów Wlkp.	U23G	13.05.2021	45
24	Wydział gospodarki komunalnej i transportu	Gorzów Wlkp.	U24G	13.05.2021	60
25	Wydział ochrony środowiska i rolnictwa	Gorzów Wlkp.	U25G	13.05.2021	55
26	Wydział edukacji	Gorzów Wlkp.	U26G	13.05.2021	45
27	Gorzowska rada działalności pożytku publicznego	Gorzów Wlkp.	U27G	11.05.2021	65
28	Biuro konsultacji społecznych i rewitalizacji	Gorzów Wlkp.	U28G	13.05.2021	75

Źródło: opracowanie własne.

Załącznik 6. Charakterystyka respondentów wywiadów z przedstawicielami liderów budżetu obywatelskiego

Lider projektu	Forma organizacyjna	Miasto	Kod wywiadu	Data wywiadu	Czas trwania wywiadu (w min.)
1	Stowarzyszenie	Poznań	L1P	07.04.2021	75
2	Fundacja	Poznań	L2P	08.04.2021	70
3	Członkowie ruchu miejskiego	Poznań	L3P	08.04.2021	95
4	Członkowie ruchu miejskiego	Poznań	L4P	09.04.2021	80
5	Stowarzyszenie	Poznań	L5P	09..04.2021	80
6	Fundacja	Poznań	L6P	13.04.2021	95
7	Osoba prywatna	Poznań	L7P	13.04.2021	60
8	Osoba prywatna	Poznań	L8P	14.04.2021	115
9	Osoba prywatna	Poznań	L9P	15.04.2021	100
10	Fundacja	Poznań	L10P	15.04.2021	65
11	Stowarzyszenie	Wrocław	L11W	18.05.2021	70
12	Fundacja	Wrocław	L12W	18.05.2021	140
13	Osoba prywatna	Wrocław	L13W	18.05.2021	110
14	Stowarzyszenie	Wrocław	L14W	18.05.2021	65
15	Członkowie ruchu miejskiego	Wrocław	L15W	19.05.2021	70
16	Osoba prywatna	Wrocław	L16W	19.05.2021	865
17	Osoba prywatna	Wrocław	L17W	19.05.2021	80
18	Fundacja	Wrocław	L18W	19.05.2021	75
19	Stowarzyszenie	Wrocław	L19W	20.05.2021	60
20	Członkowie ruchu miejskiego	Wrocław	L20W	20.05.2021	55
21	Osoba prywatna	Wrocław	L21W	20.05.2021	80
22	Stowarzyszenie	Wrocław	L22W	20.05.2021	75
23	Członkowie ruchu miejskiego	Wrocław	L23W	21.05.2021	65
24	Fundacja	Wrocław	L24W	21.05.2021	95
25	Stowarzyszenie	Wrocław	L25W	21.05.2021	125
26	Osoba prywatna	Wrocław	L26W	21.05.2021	105
27	Osoba prywatna	Gorzów Wielkopolski	L27G	14.05.2021	85
28	Osoba prywatna	Gorzów Wielkopolski	L28G	14.05.2021	95
29	Stowarzyszenie	Gorzów Wielkopolski	L29G	17.05.2021	135
30	Osoba prywatna	Gorzów Wielkopolski	L30G	31.05.2021	95

Źródło: opracowanie własne.