



OBSERWATORIUM
POLITYKI MIEJSKIEJ
IRMiR

ZARZĄDZANIE I FINANSE PUBLICZNE – PODSUMOWANIE CYKLU BADAWCZEGO OBSERWATORIUM POLITYKI MIEJSKIEJ IRMiR

Opracował: Borys Martela



Warszawa–Kraków 2024



Rzeczpospolita
Polska



Unia Europejska
Fundusz Spójności



Martela B., 2024, *Zarządzanie i finanse publiczne – podsumowanie cyklu badawczego Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR*, Badania Obserwatorium Polityki Miejskiej, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków.



Licencja Creative Commons – Uznanie autorstwa – Użycie niekomercyjne – Bez utworów zależnych 3.0 Polska

Autor: **Borys Martela** <https://orcid.org/0000-0003-2142-5342>

Redakcja cyklu *Zarządzanie i finanse publiczne*: **Borys Martela**

Redakcja techniczna: **Krzysztof Winiarski**

Grafika na okładce: **iStock, ID zdjęcia:960559414**

Instytut Rozwoju Miast i Regionów

ul. Targowa 45

03-728 Warszawa

www.irmir.pl

Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR

www.obserwatorium.miasta.pl

©Copyright by Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków 2024

Raport został zrealizowany w ramach projektu: Obserwatorium Polityki Miejskiej jako podstawa do kształtowania zrównoważonej polityki miejskiej w Polsce w oparciu o wiedzę, finansowanego w 85% z Funduszy Europejskich Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna i w 15% z budżetu państwa.



Rzeczpospolita
Polska



Unia Europejska
Fundusz Spójności



SPIS TREŚCI

WSTĘP	5
ZARZĄDZANIE I FINANSE PUBLICZNE W SYSTEMIE POLITYK MIEJSKICH	7
ZAKRES PRZEDMIOTOWY CYKLU BADAWCZEGO	10
GŁÓWNE WNIOSKI I REKOMENDACJE	18
LITERATURA.....	30

SPIS SKRÓTÓW

BDL	Bank Danych Lokalnych
BO	budżet obywatelski
GUS	Główny Urząd Statystyczny
GZM	Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia
ICT	technologie informacyjne i komunikacyjne, czyli umożliwiające przetwarzanie, gromadzenie oraz przesyłanie danych w formie elektronicznej (ang. <i>information and communication technologies</i>)
IRMiR	Instytut Rozwoju Miast i Regionów
JST	jednostka samorządu terytorialnego
OPM	Obserwatorium Polityki Miejskiej

WSTĘP

Głównym celem programu Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR (obecnie przemianowanego na Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR) było wsparcie procesów planowania i wdrażania polityk publicznych mających wpływ na rozwój miast poprzez dostarczanie rzetelnej wiedzy o stanie i kierunkach rozwoju polskich miast wraz z ich otoczeniem funkcjonalnym.

Działając od lat w ramach instytucji badawczo-rozwojowej, jaką jest Instytut Rozwoju Miast i Regionów (IRMiR), wiemy, jak fundamentalne znaczenie dla kształtowania polityk publicznych w oparciu o wiedzę i dane (*evidence based policy*) ma ich dostarczanie, ale jednocześnie zdajemy sobie doskonałą sprawę, że nie jest wystarczające. Dlatego staramy się, aby każdemu z naszych badań towarzyszyły oprócz syntetycznych wniosków również rekomendacje skierowane do podmiotów odpowiedzialnych za planowanie i wdrażanie polityk powiązanych z danym zagadnieniem. Syntezowanie wiedzy, wyciąganie wniosków, a tym bardziej tworzenie rekomendacji do polityk jest trudnym zadaniem, dlatego staramy się realizować je zespołowo, także we współpracy z praktykami: urzędnikami, samorządowcami, działaczami społecznymi, ale także przedstawicielami świata akademickiego i eksperckiego. Działamy z przekonaniem i wiarą, że postulowane przez nas kierunki działań są dobre, a ich zastosowanie może poprawić funkcjonowanie i wesprzeć rozwój miast, z korzyścią dla rozwoju całej Polski i jej mieszkańców. Nie oznacza to niestety, że jesteśmy nieomylni, a nasze rekomendacje są bezdyskusyjne.

Formułowanie rekomendacji, publiczne wyrażanie opinii i każda interpretacja obserwowanych zjawisk o charakterze społeczno-ekonomicznym wiąże się z opuszczeniem „eksperskiej” strefy komfortu. Jeszcze większe ryzyko i odpowiedzialność ponoszą jednak te osoby i instytucje, które wdrażają konkretne rozwiązania, a rekomendowane kierunki działań przekładają na faktyczne działania i polityki. Dlatego tak ważna jest merytoryczna krytyka i debata. Staramy się być na nią otwarci i aktywnie zaangażowani, m.in. prezentując wnioski i rekomendacje płynące z naszych badań podczas konferencji naukowych i branżowych, na czele z organizowanym co dwa lata Kongresem Polityki Miejskiej i Regionalnej. Coraz ważniejszą przestrzenią do dyskusji – publicznej, ale również *stricto* profesjonalnej – są media społecznościowe. Wszystkie nasze raporty publikowane są w otwartym dostępie na portalu Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR (obserwatorium.miasta.pl), a szczegółowe dane udostępniamy również w geoportalu OPMR IRMiR (geoportal.miasta.pl). Nasze najnowsze publikacje w wersji elektronicznej umożliwiają bezpośrednie przejście do interaktywnej wersji zamieszczonych map – mamy nadzieję, że dzięki temu nasze badania będą mogły być wykorzystane również przez poszczególne miasta i samorządy lokalne.

W ramach programu badawczego „Obserwatorium Polityki Miejskiej jako podstawa do kształtowania zrównoważonej polityki miejskiej w Polsce w oparciu o wiedzę”, którego realizacja możliwa była dzięki dofinansowaniu naszych działań ze środków

programu Pomoc Techniczna dla Funduszy Europejskich na lata 2014–2022, przygotowaliśmy ponad 40 raportów na temat różnych zagadnień problemowych polityki miejskiej. Zdecydowana większość z tych opracowań oparta jest na badaniach własnych, które wiązały się ze żmudnym i pracochłonnym pozyskiwaniem informacji i danych źródłowych. Takie podejście oznaczało często brak możliwości pozyskania informacji dla wszystkich badanych miast, ale jego niewątpliwą zaletą jest pozyskanie nowej, znaczącej wiedzy.

dr Karol Janas

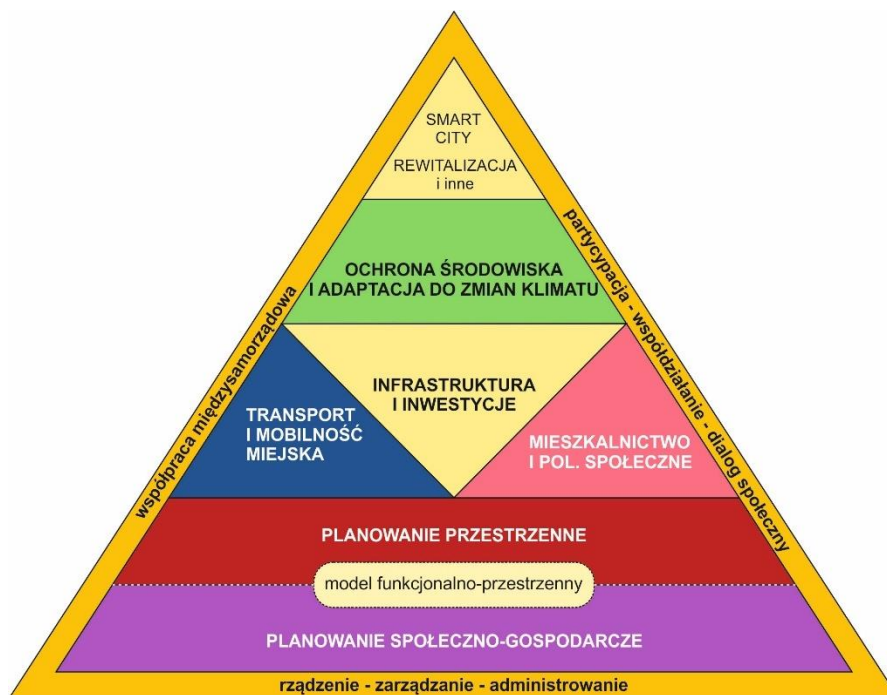
kierownik Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej

ZARZĄDZANIE I FINANSE PUBLICZNE W SYSTEMIE POLITYK MIEJSKICH

Wątki związane z rządzeniem, zarządzaniem i administrowaniem to zagadnienia przekrojowe, które pojawiają się w większości obszarów tematycznych uwzględnionych w polityce miejskiej. Każda skuteczna zmiana dokonana w miastach, bez względu na to, czy w dziedzinie transportu i mobilności miejskiej, mieszkalnictwa, czy ochrony środowiska i adaptacji do zmian klimatu, wymaga po pierwsze właściwej diagnozy, a po drugie odpowiedniej reakcji na dostrzeżone niedostatki. W każdym obszarze problemowym lokalni liderzy stoją przed wyzwaniami zarządczymi związanymi z (a) planowaniem i podejmowaniem decyzji, (b) organizowaniem, (c) przewodem, tj. kierowaniem ludźmi, oraz (d) kontrolowaniem efektów¹.

Wątki związane z różnymi aspektami zarządzania, organizacją i codziennym funkcjonowaniem miasta tworzą ramy planowania wszystkich innych zagadnień szeroko rozumianej lokalnej polityki miejskiej i w dużej mierze warunkują ich realizację (zob. Ryc. 1). Jakość podejmowanych w mieście decyzji zależy od wielu czynników, takich jak aktywność liderów, profesjonalizm i kompetencje urzędników oraz ich skłonność do podejmowania decyzji opartych na dowodach i wiedzy, w tym na danych zbieranych i analizowanych z wykorzystaniem technologii informacyjnych i komunikacyjnych (dalej: ICT). Po pierwsze, czynniki te wpływają na codzienne zarządzanie miastem oraz realizację bieżących zadań. Po drugie jednak umożliwiają rozpoznanie systemowych problemów i szerszych perspektyw, które przekładają się na kreślenie długoterminowych i bardziej strategicznych planów. Oba te poziomy wpływają na jakość życia mieszkańców oraz rozwój miasta w dłuższej perspektywie.

¹ Zob. definicja zarządzania w książce R. Griffina (1998: 36).



Ryc. 1. Piramida polityki miejskiej

Źródło: K. Janas (2023)

Skuteczne reakcje wymagają jednak nie tylko sprawnego przywództwa i sprawnego urzędu, ale także otwartości na współpracę – zarówno w wymiarze wewnętrznym (w ramach gminy), jak i zewnętrznym (z przedstawicielami innych jednostek samorządu terytorialnego – JST).

W naukach o zarządzaniu powszechnie pisze się o potrzebie kooperacji z różnego typu interesariuszami, w tym także mieszkańcami (zob. np. Jessop 2007; Izdebski 2007; Oramus 2015; Podgórnik-Krzykacz 2016). Rozpoznaniu dużego stopnia skomplikowania problemów, z którymi mierzą się społeczności miejskie, towarzyszy przekonanie o konieczności łączenia sił. Po okresach tradycyjnej biurokracji oraz nowego zarządzania publicznego podkreśla się konieczność wejścia administracji lokalnej w erę *public governance* opierającego się na umiejętności wykorzystywania sieci współprac do skutecznej realizacji zadań. Jak słusznie zauważa B. Jessop, „przejdzie od tradycyjnej formy rządu (*government*) do nowoczesnej koordynacji działań zbiorowych (*governance*) dokonuje się na wszystkich poziomach – od lokalnego, poprzez metropolitalny i regionalny, do narodowego” (Jessop 2007: 6).

W ideę tę wpisuje się partycypacja społeczna i obywatelska. Sprawnie działające miasta należy postrzegać nie tylko jako miejsca zaspokajania potrzeb związanych z mieszkaniem, edukacją i pracą, ale także wspólnoty samorządowe umożliwiające swoim obywatelom uczestnictwo w dyskusji i wypracowywaniu decyzji dotyczących lokalnych spraw.

Współdziałanie dotyczy jednak nie tylko sfery wewnętrznej, ale również współpracy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego (JST), zwłaszcza z innymi gminami. Strefa oddziaływania miast rozciąga się znacznie dalej niż wynikałoby to z ich formalnie określonego terytorium. Szczególnie największe miasta stanowią magnes przyciągający codziennie ogromne grupy mieszkańców z okolicznych gmin w celu skorzystania z różnych funkcji: administracyjnych, gospodarczych, kulturalnych itd. Granice administracyjne mogą sztucznie przecinać obszary funkcjonalne, ale nie może to przesłonić faktu, że część wyzwań jest wspólna dla sąsiadujących ze sobą gmin, a sprostanie im wymaga stworzenia odpowiednich ram współdziałania oraz późniejszej kooperacji.

Wymienione trzy zagadnienia związane z zarządzaniem, współdziałaniem wewnątrz gminy oraz współpracą z innymi JST stanowią ramy, w ramach których realizuje się polityka miejska. Są one również przedmiotem zainteresowania opisywanego cyklu badawczego.

ZAKRES PRZEDMIOTOWY CYKLU BADAWCZEGO

Podnoszenie jakości zarządzania, partycypacji i współdziałania to konieczne warunki rozwoju miast. Są to jednocześnie bardzo rozległe zagadnienia, które podejmowano w wielu raportach OPM poświęconych poszczególnym obszarom tematycznym uwzględnionym w ramach piramidy polityki miejskiej (zob. opisywana wcześniej Ryc. 1). Pozostaje jednak cała lista tematów, które do tej pory nie zostały zagospodarowane, albo ze względu na ich przekrojowy (tj. dotyczący różnych sfer funkcjonowania miasta), albo bardzo szczegółowy charakter (tj. wykraczający poza pozostałe obszary badań w Obserwatorium).

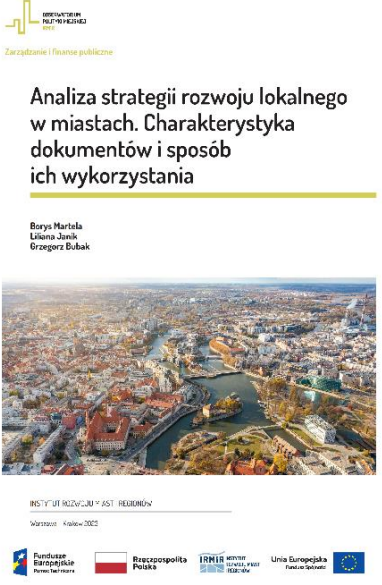
W ramach cyklu badawczego *Zarządzanie i finanse publiczne* przygotowano 9 raportów poświęconych zróżnicowanym tematom. Wśród nich znalazły się zarówno te analizowane wcześniej w ramach OPM, jak i nowe zagadnienia badawcze. Wybór przedmiotu badania był za każdym razem efektem refleksji, lektur i rozmów z ekspertami w Instytucie i poza nim. Zawartość samego programu badawczego stanowiła wypadkową wagi tematów, ich aktualności, a także możliwości rzetelnego przeprowadzenia badania w ramach posiadanych zasobów.

W ramach cyklu OPM związanego z zarządzaniem publicznym postanowiono skupić się na problematyce związanej z:

- przygotowaniem, zawartością dokumentów strategicznych w miastach dużych i średnich oraz ich późniejszym wykorzystaniem do zarządzania gminą;
- stosowaniem technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT) do usprawniania sposobów funkcjonowania urzędów miast, świadczenia usług elektronicznych dla mieszkańców oraz prowadzenia analiz i podejmowania decyzji zarządczych przez lokalną administrację;
- współpracą międzysamorządową mającą miejsce w ramach związków międzygminnych, stowarzyszeń JST i porozumień w obrębie miejskich obszarów funkcjonalnych miast wojewódzkich oraz w ramach pierwszego związku metropolitalnego w Polsce (tj. Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii);
- wpływami i wydatkami polskich miast (raporty poświęcone polityce podatkowej i inwestycyjnej);
- występowaniem, sposobem organizacji i wynikami budżetów obywatelskich, stanowiących w ostatnich latach jedno z najlepiej ugruntowanych narzędzi partycypacji obywatelskiej umożliwiającej podejmowanie wiążących decyzji o części wydatków publicznych.

Poniżej znajdują się krótkie „wizytówki” poszczególnych raportów cyklu *Zarządzanie i finanse publiczne*, które zawierają informacje o tematyce opracowania, autorach, dacie publikacji i stronach, z której można je pobrać. Bardziej szczegółowe opisy głównych wniosków i rekomendacji zostały zaprezentowane w rozdziale kolejnym.


1. Analiza strategii rozwoju lokalnego w miastach. Charakterystyka dokumentów i sposób ich wykorzystania

 <p>ANALIZA STRATEGII ROZWOJU LOKALNEGO Zarządzanie i finanse publiczne</p> <p>Analiza strategii rozwoju lokalnego w miastach. Charakterystyka dokumentów i sposób ich wykorzystania</p> <p>Borys Martela Liliana Janik Grzegorz Bubak</p> <p>INSTYTUT ROZWOJU MIAST I REGIONÓW Wydanie: Kwiecień 2023</p> <p>Fundusze Europejskie Przemysł i Innowacje Rzeczpospolita Polska IRMiS Instytut Rozwoju Miast i Regionów Unia Europejska Fundusze Europejskie</p>	<p>Raport podsumowuje pogłębione badanie sposobu opracowania, zawartości i wykorzystania strategii rozwoju lokalnego przyjętych w latach 2010–2020 w 19 miastach dużych i średnich dobranych celowo ze względu na liczbę mieszkańców oraz pozycję w hierarchii osadniczej. Opracowanie zawiera m.in.:</p> <ul style="list-style-type: none">• ocenę dotychczasowych praktyk miast związanych z opracowaniem i zawartością lokalnych strategii rozwoju,• ocenę stopnia wykorzystania strategii rozwoju lokalnego w procesie zarządzania miastem,• opis elementów zarządzania strategicznego, które wymagają poprawy,• identyfikację i opis dobrych praktyk w zakresie przygotowania i realizacji strategii rozwoju lokalnego. <p>Autorzy: Borys Martela, Liliana Janik, Grzegorz Bubak</p> <p>Rok wydania: 2023</p> <p>Pobierz: Raport (całość)</p>
--	--


2. Cyfryzacja urzędów miast

 <p>Instytut Rozwoju Miast i Rejonów Marzec - Kraków 2022</p>	<p>Raport przedstawia stan cyfryzacji urzędów polskich miast. Na podstawie badań własnych IRMiR oraz informacji zebranych przez GUS i Stowarzyszenie Watchdog Polska przedstawiono informacje dotyczące m.in.:</p> <ul style="list-style-type: none">• sprzętu i rozwiązań IT stosowanych w wewnętrznym funkcjonowaniu urzędów,• kompetencji cyfrowych i potrzeb kadrowych związanych ze specjalistami IT pracującymi w administracji lokalnej,• barier związanych z cyfryzacją urzędów,• liczby i jakości świadczonych e-usług na szczeblu lokalnym. <p>Autorzy: Agata Miazga, Klaudia Dziadowicz, Paweł Pistelok</p> <p>Rok wydania: 2022</p> <p>Pobierz: Raport (całość)</p>
--	---


3. Zarządzanie miastem z wykorzystaniem danych

 <p>Instytut Rozwoju Miast i Rejonów Marzec - Kraków 2022</p>	<p>Opracowanie przedstawia wyniki badania IRMiR, które było poświęcone diagnozie:</p> <ul style="list-style-type: none">• stanu, jakości i dostępności danych miejskich będących w posiadaniu samorządów,• obszarów tematycznych i narzędzi najczęściej wspomagających podejmowanie decyzji w urzędach. <p>Raport przedstawia dobre praktyki wykorzystania danych wśród polskich samorządów oraz zawiera rekomendacje dla polskich miast w zakresie zwiększania możliwości podejmowania decyzji z wykorzystaniem danych.</p> <p>Autorzy: Wojciech Łachowski, Paweł Pistelok, Klaudia Dziadowicz</p> <p>Rok wydania: 2022</p> <p>Pobierz: Raport (całość)</p>
--	--


4. Sformalizowane formy współpracy międzysamorządowej w miejskich obszarach funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich 2016–2021

 <p>Sformalizowane formy współpracy międzysamorządowej w miejskich obszarach funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich w latach 2016–2021</p> <p>Piotr Czakon Karol Janas Klaudia Dziadowicz</p> <p>INSTITUT ADMINISTRACJI I FINANSÓW PUBLICZNYCH Zarządzanie i finanse publiczne</p> <p>INSTITUT ADMINISTRACJI I FINANSÓW PUBLICZNYCH Ministerstwo Rozwoju Regionalnego</p> <p>Fundusze Europejskie Rzeczpospolita Polska Instytut Administracji i Finansów Publicznych Unia Europejska Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego</p>	<p>Raport zawiera wyniki analizy badania dotyczącego liczby i przedmiotu współprac zawieranych pomiędzy ośrodkami rdzeniowymi i sąsiadującymi z nimi gminami w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych (MOF) miast wojewódzkich w 2021 roku. Zrealizowane badanie jest kontynuacją wcześniejszego opracowania prezentującego stan współpracy w MOF w 2016 roku. W raporcie:</p> <ul style="list-style-type: none">• opisano różne formy współpracy (związki międzygminne, stowarzyszenia JST i porozumienia),• przedstawiono zmiany natężenia i charakteru zawieranych współprac w poszczególnych MOF województwa,• przedstawiono wpływ zakładania stowarzyszeń powołanych do realizacji zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT) na rozwój współpracy w MOF. <p>Autorzy: Piotr Czakon, Karol Janas, Klaudia Dziadowicz</p> <p>Rok wydania: 2023</p> <p>Pobierz: Raport (całość)</p>
--	--

5. Funkcjonowanie Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii (GZM) na tle rozwiązań europejskich

 <p>Funkcjonowanie Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii (GZM) na tle rozwiązań europejskich</p> <p>Piotr Czakon Wojciech Jarczewski</p> <p>ASPIRANT PRACOWNIKI MIAST I REZERWÓW W OLSZANIE 14 000 000 000 PLN</p> <p>Fundusze Europejskie Przez Współpracę</p> <p>Rzeczpospolita Polska</p> <p>IRWiG INSTYTUT DLA WSPÓLNOTY EUROPEJSKIEJ</p> <p>Unia Europejska Przez Współpracę</p>	<p>Tematem opracowania jest podsumowanie pięciu pierwszych lat funkcjonowania Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii (GZM), która jest pierwszą strukturą metropolitalną w Polsce ustanowioną na mocy ustawy w 2017 roku. Raport zawiera m.in.:</p> <ul style="list-style-type: none">• opis założeń i historię powstania GZM,• informacje na temat zakresu zadań GZM i sporów interpretacyjnych z tym związanych,• prezentację zakresu zadań na tle innych metropolii europejskich,• wnioski i rekomendacje związane z funkcjonowaniem metropolii i przygotowaniem kolejnych struktur tego typu. <p>Autorzy: Piotr Czakon, Wojciech Jarczewski</p> <p>Rok wydania: 2023</p> <p>Pobierz: Raport (całość)</p>
---	---


6. Polityka podatkowa polskich miast

 <p>Instytut Finansów Publicznych Zarządzanie i Finanse publiczne</p> <h3>Polityka podatkowa polskich miast</h3> <p>Łukasz Sykała Wojciech Jarczewski Marta Dawid Wojciech Dawid Jacek Koj Katarzyna Kudłacz Maciej Mróz Natalia Stelmaszewska</p> <p>INSTITUT FINANSÓW PUBLICZNYCH ul. Chałubińskiego 10 00-900 Warszawa</p> <p>Fundusze Europejskie Europejski Fundusz Regionalny</p> <p>Rzeczpospolita Polska</p> <p>IRNIR Instytut Rozwoju i Reformy Inicjatyw Regionalnych</p> <p>Unia Europejska Europejski Fundusz Regionalny</p>	<p>Tematem raportu jest podatek od nieruchomości, który stanowi drugie źródło dochodów własnych gmin po transferze części podatku dochodowego od osób fizycznych. Autorzy analizują wysokość wpływów z tego tytułu w latach 2010–2020 w miastach powyżej 5 tys. mieszkańców (N=582 w 2020 r.). Przyglądają się też rozwiązaniom podatkowym z 2020 r. w poszukiwaniu przykładów prowadzenia aktywnej polityki podatkowej w odniesieniu do kształtowania stawek oraz stosowania zwolnień podatkowych. Chociaż tego typu rozwiązania w krótkim okresie prowadzą do zmniejszenia wpływów do budżetu, to w dłuższej perspektywie mogą skłaniać nowych i dotychczasowych podatników do podejmowania aktywności odpowiadającej interesom gminy.</p> <p>Autorzy: Łukasz Sykała, Wojciech Jarczewski, Marta Dawid, Wojciech Dawid, Jacek Koj, Katarzyna Kudłacz, Maciej Mróz, Natalia Stelmaszewska</p> <p>Rok wydania: 2023</p> <p>Pobierz: Raport (całość)</p>
--	--

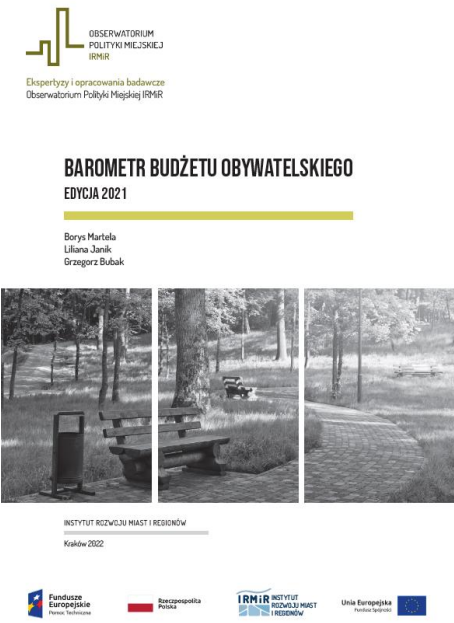
7. Polityka inwestycyjna polskich miast

 <p>Polityka inwestycyjna polskich miast</p> <p>Jacek Koj Marta Dawid Wojciech Dawid Katarzyna Kudłacz Maciej Mróz Natalia Stelmaszewska Łukasz Sykała</p> <p>INSTYTUT BUDŻETOWY I REZERWÓW Warszawa – 4 sierpień 2023</p>	<p>Raport poświęcony jest analizie polityki inwestycyjnej miast, którą można interpretować jako zobrazowanie długofalowej wizji rozwoju realizowanej w ramach ograniczonych środków budżetowych. Opracowanie zawiera analizy m.in.:</p> <ul style="list-style-type: none">• skali wydatków majątkowych w powiązaniu z wielkością miasta oraz jego pozycją w hierarchii osadniczej i pełnionymi przez nie funkcjami,• struktury wydatków inwestycyjnych i czynników ją różnicujących,• źródeł finansowania polityki inwestycyjnej. <p>Autorzy: Jacek Koj, Marta Dawid, Wojciech Dawid, Katarzyna Kudłacz, Maciej Mróz, Natalia Stelmaszewska, Łukasz Sykała</p> <p>Rok wydania: 2023</p> <p>Pobierz: Raport (całość)</p>
--	--

8. Barometr budżetu obywatelskiego. Edycja 2020

 <p>BAROMETR BUDŻETU OBYWATELSKIEGO EDYCJA 2020</p> <p>Borys Martela Grzegorz Bubak Liliana Janik</p> <p>INSTYTUT BUDŻETOWY I REZERWÓW Warszawa – 15 sierpień 2021</p>	<p>Raport zawiera informacje dotyczące skali i sposobu organizacji budżetu obywatelskiego (BO) w 2020 r. we wszystkich miastach powyżej 5 tys. mieszkańców (N=584 według stanu na koniec 2019 r.). Opracowanie zawiera szczegółowe dane dotyczące:</p> <ul style="list-style-type: none">• liczby miast z BO,• wpływu pandemii na skalę występowania BO,• wysokości środków przeznaczanych na BO,• przebiegu procesu zgłaszania i głosowania na projekty,• charakterystyki zadań wybranych przez mieszkańców do realizacji. <p>Autorzy: Borys Martela, Grzegorz Bubak, Liliana Janik</p> <p>Rok wydania: 2021</p> <p>Pobierz: Raport (całość)</p>
--	--

9. Barometr budżetu obywatelskiego. Edycja 2021

 <p>The image shows the cover of the report 'Barometr budżetu obywatelskiego. Edycja 2021'. At the top left is the logo of the 'OBSERWATORIUM POLITYKI MIEJSKIEJ IRMIR' with the text 'Ekspertyzy i opracowania badawcze Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMIR'. Below the logo is the title 'BAROMETR BUDŻETU OBYWATELSKIEGO EDYCJA 2021' in bold, followed by a yellow horizontal line and the authors' names: 'Borys Martela, Liliana Janik, Grzegorz Bubak'. In the center is a collage of three black and white photographs: a park bench, a car parked in a park, and a paved path in a park. At the bottom of the cover are logos for 'Instytut Rozwoju Miast i Regionów' (with 'Kraków 2022' below it), 'Fundusze Europejskie', 'Rzeczpospolita Polska', 'IRMIR Instytut Rozwoju Miast i Regionów', and 'Unia Europejska'.</p>	<p>Kontynuacja badań pod hasłem „Barometr budżetu obywatelskiego” skupia się na organizacji BO w roku 2021 w miastach powyżej 5 tys. mieszkańców (N=582 wg stanu na koniec 2020 roku). Wyniki opracowania pokazują wzrost skali występowania BO po zniesieniu ograniczeń związanych z pandemią COVID-19. Raport przeprowadzony według tej samej metody zawiera podobny typ danych co edycja dla roku wcześniejszego i dodatkowo został uzupełniony m.in. o:</p> <ul style="list-style-type: none">• informacje na temat wysokości BO w relacji do wydatków miast,• szczegółowe analizy rozwiązań proceduralnych występujących w uchwałach dotyczących BO. <p>Autorzy: Borys Martela, Liliana Janik, Grzegorz Bubak</p> <p>Rok wydania: 2022</p> <p>Pobierz: Raport (całość)</p>
--	---

GŁÓWNE WNIOSKI I REKOMENDACJE

Poniżej zaprezentowano najistotniejsze spostrzeżenia sformułowane w ramach poszczególnych raportów, które ukazały się w cyklu *Zarządzanie i finanse publiczne*.

Analiza strategii rozwoju lokalnego w miastach. Charakterystyka dokumentów i sposób ich wykorzystania

Raport podsumowuje pogłębione badania strategii rozwoju lokalnego opracowanych w latach 2010–2020 w 19 miastach średnich i dużych, które zostały dobrane celowo, w oparciu o kryteria związane z liczbą mieszkańców oraz rangą w hierarchii osadniczej. W analizach uwzględniono ostatnie dokumenty obowiązujące przed wejściem w życie przepisów *Ustawy z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw*, które wprowadziły nowe wymogi w odniesieniu do trybu przygotowania i zawartości strategii rozwoju lokalnego. Celem badania była zarówno ocena zawartości i metod opracowania dokumentów, jak również wskazanie dobrych praktyk.

Przeprowadzone badanie wykazało **bardzo duże zróżnicowanie dokumentów strategicznych**. Dotyczyło ono zarówno ich objętości (od 16 do 580 znormalizowanych stron), jak i struktury. W większości strategii przedstawiono skróconą wersję diagnozy, opisano cele oraz wskazano główne kierunki działań.

Problemem jest natomiast **brak opisów przedstawiających sposób wdrażania zapisów tych strategii**. Rzadko kiedy w strategiach wskazywano, kto w urzędzie będzie odpowiadać za realizację strategii oraz w jaki dokładnie sposób (na podstawie jakich mierników i wskaźników) będą przeprowadzone monitoring i ewaluacja dokumentu.

Takie podejście sprawia, że wiele z badanych dokumentów stanowi raczej odwołanie do pewnych wartości, wyraz aspiracji i ogólnych planów władz miasta wykorzystywany do pozyskiwania środków zewnętrznych, aniżeli podstawę do formułowania planów i podejmowania konkretnych decyzji zarządczych. To podejście potwierdzają wyniki badania: **tylko pięć z 19 urzędów miast potrafi precyzyjnie ocenić stopień, w jakim zrealizowały założone w strategii cele**. W odniesieniu do pozostałych strategii zabrakło informacji na temat produktów i osiągniętych rezultatów, znane były co najwyżej działania podjęte dla realizacji celów.

Jedną z kluczowych uwag krytycznych dotyczy „**aprzestrzennego**” **charakteru strategii**. Ich zamierzenia są formułowane w sposób oderwany od kontekstu terytorialnego. Dokumenty te traktują miasto jako niepodzielną i w pewnym sensie abstrakcyjną całość. W strategiach pomija się informacje dotyczące konfliktów przestrzennych, rzadko kiedy uwzględnia się też w nich obszary strategicznej interwencji czy różnicuje zakres interwencji strategicznych w związku z czynnikami terytorialnymi. Zagadnienia przestrzenne są pozostawiane innym programowym

opracowaniom, takim jak studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, z którymi strategie miasta nie są sprzeczne. Między dokumentami obu rodzajów trudno jednak zazwyczaj znaleźć jakieś oczywiste powiązania.

Autorzy raportu krytycznie odnoszą się również do dotychczasowego sposobu przeprowadzania dialogu obywatelskiego skupionego na strategiach. Zgodnie z treścią opracowania „**powstaniu strategii towarzyszą dyskusje z mieszkańcami i innymi interesariuszami, ale trudno ocenić wpływ tych rozmów na ostateczny kształt dokumentu**” (Martela, Janik, Bubak 2023: 9). Wysiłek pracowników urzędów koncentruje się raczej na poszerzaniu katalogu metod służących zbieraniu opinii niż na ich późniejszej analizie i podsumowywaniu. W rezultacie nie sposób ocenić, czy i w jaki sposób zaangażowanie osób i podmiotów biorących udział w procesach partycypacyjnych przełożyło się na ostateczną wersję dokumentów.

W opinii autorów procesy dialogu powinny czytelniej niż dotychczas pokazywać wpływ interesariuszy na strategię. Zalecają oni również większą transparentność wyników monitoringu strategii, których dostępność pozostawia wiele do życzenia. Do środowisk eksperckich autorzy kierują zachętę do przygotowania materiałów wspierających przedstawicieli miast w doborze mierników i wskaźników służących pomiarowi efektów realizacji strategii. Zalecane są również kolejne badania, które pozwolą sprawdzić, czy zmiany przepisów krajowych dotyczących strategii przełożą się na podniesienie jakości planowania strategicznego.

Cyfryzacja urzędów miast

Technologie ICT odgrywają coraz większą rolę we wszystkich sferach życia, również w administracji publicznej. Raport przygotowany przez Agatę Miazgę, Klaudię Dziadowicz i Pawła Pisteloka pokazuje zaawansowanie transformacji cyfrowej w urzędach polskich miast powyżej 5 tys. mieszkańców (N=582 w 2020 r.).

Wyniki badań zrealizowanych przez IRMiR, jak również informacje dostarczane przez Główny Urząd Statystyczny i Stowarzyszenie Watchdog Polska zaprezentowane w raporcie pokazują, że polskie miasta są wciąż na początku drogi związanej z implementacją technologii cyfrowych potrzebnych do realizowania codziennych obowiązków i świadczenia usług dla mieszkańców.

W świetle wyników przeprowadzonych ankiet **miasta borykają się z licznymi trudnościami** związanymi przede wszystkim z niewystarczającymi środkami finansowymi (92% wskazań w ankiecie dla przedstawicieli miast), niechęcią pracowników do zmian (51%) oraz niewystarczającymi kompetencjami pracowników (42%). Wśród barier wymieniano też obowiązujące prawo (40%), jak również szereg uwarunkowań wewnątrz urzędu, związanych z niewystarczającą współpracą pomiędzy poszczególnymi komórkami (32%), niskim priorytetem nadawanym cyfryzacji (31%), brakiem lidera zmian (21%), niewystarczającymi kompetencjami kadry zarządczej (21%) oraz stosowanymi już w urzędzie rozwiązaniami IT (21%).

Odpowiedzi te składają się na obraz urzędów, w których transformacją cyfrową są zainteresowani tylko niektórzy pracownicy, pozostałych zaś albo takie rozwiązania nie interesują, albo są im (bardziej lub mniej otwarcie) niechętni.

Deklaracje związane z barierami znajdują potwierdzenie w informacjach diagnozujących stan techniczny urzędów oraz liczbę ich pracowników. Pomijając duże miasta (100–200 tys. i powyżej 200 tys. mieszkańców), które wypadają zdecydowanie lepiej niż pozostałe badane ośrodki, pozostałe administracje w gminach miejskich i miejsko-wiejskich korzystają z Internetu niskiej bądź umiarkowanej prędkości (poniżej 100 Mbit/s w 45% miast, a w blisko 90% poniżej 500 Mbit/s). Urzędy miasta borykają się również z brakami sprzętowymi (tylko 19,6% urzędów udostępnia pracownikom urządzenia przenośne). Choć w większości (83,6%) lokalnych administracji zatrudnia się specjalistów ICT, to potrzeba ich znacznie więcej. Nabór jest jednak utrudniony przez wysokie oczekiwania finansowe potencjalnych pracowników, brak kandydatów lub ich niewystarczające doświadczenie.

Urzędy miast weszły w okres pandemii COVID-19 nieprzygotowane, ale wyjątkowa sytuacja wymusiła przyspieszone zmiany. Szybko przełożyły się one na wzrost odsetka administracji lokalnych zapewniających swoim pracownikom zdalny dostęp do dokumentów służbowych i możliwość ich modyfikacji (71,3 % w 2020 r. wobec 31% w 2019 r.) oraz danych (67,4% w 2020 r. wobec 30% w 2019 r.). Niemal we wszystkich badanych miastach urzędnicy mają zapewniony zdalny dostęp do poczty elektronicznej.

Wiele do zrobienia pozostaje w sferze e-usług dla mieszkańców. Choć załatwienie elektronicznie urzędowej sprawy możliwe jest w 77% badanych urzędów, to bardzo często opierały się one na rozwiązaniach centralnych, a więc dostępnych w ramach ePUAP. Korzystanie z tych możliwości dalekie też było od wyidealizowanego obrazu cyfrowej administracji umożliwiającej łatwe i przyjemne kontakty z urzędem bez wychodzenia z domu. W przypadku 63% e-usług można co prawda złożyć deklarację lub wniosek w formie elektronicznej, ale po odbiór decyzji czy dokumentu i tak trzeba się później udać do urzędu.

Dodatkowe, pogłębione badanie stron internetowych w 38 dużych miastach pokazało, że **informacje o e-usługach są niepełne, rozproszone i trudne do znalezienia**. Same rozwiązania mają natomiast charakter „wyspowy” i nie są ze sobą powiązane poprzez np. portal cyfrowy umożliwiający pobieranie danych mieszkańców do różnych formularzy zamiast ich ponownego wpisywania przy załatwianiu każdej kolejnej sprawy.

Podniesienie poziomu cyfryzacji wymaga od miast znacznie bardziej systemowego podejścia do spraw związanych z cyfryzacją, w tym do opracowywania dokumentów strategicznych wytyczających drogę do usprawnienia sytuacji. Na razie w 60% miast nie przyjęto żadnego dokumentu strategicznego, w którym poruszono by zagadnienia związane z cyfryzacją. W pozostałych 40% miast problematykę tę uwzględnia się najczęściej w ogólnych strategiach rozwoju, sporadycznie w strategiach branżowych

takich jak strategia *smart city* czy strategia transformacja cyfrowej, które opracowano odpowiednio jedynie w 15% i 9% miast, w których przyjęto jakikolwiek dokument zawierający odniesienia do problematyki cyfrowej.

Zarządzanie miastem z wykorzystaniem danych

Raport przygotowany przez Wojciecha Łachowskiego, Pawła Pisteloka i Klaudię Dziadowicz kontynuuje tematykę technologii ICT w polskich miastach powyżej 5 tys. mieszkańców (N=582 w 2021 r.). Autorzy podjęli temat miejskich danych i ich udziału w podejmowaniu przez administrację lokalną decyzji zarządczych. Starają się ocenić stopień zaawansowania polskich miast w tym zakresie oraz zdiagnozować dobre praktyki występujące w działaniach urzędów.

Pomysł zarządzania z wykorzystaniem danych stanowi rozwinięcie idei zarządzania opartej na dowodach. W tym jednak przypadku podstawą do stawiania diagnoz, wyznaczania celów i późniejszej ich realizacji są zbiory informacji posiadane przez miasta. Proces ten wymaga jednak spełnienia dwóch podstawowych warunków, to znaczy:

- posiadania danych w wersji cyfrowej,
- wypracowania standardów przygotowywania, zabezpieczania, udostępniania, integracji i pracy z danymi.

W raporcie zostały opisane bariery z nimi związane. Po pierwsze, wciąż **część miejskich zasobów pozostaje w wersji papierowej i nie została zdigitalizowana**. Z doświadczeń autorów współpracujących z miastami średnimi wynika, że w zależności od miasta zasób analogowy może stanowić od kilku do nawet 30% wszystkich informacji.

Po drugie, **problemem pozostaje przygotowanie danych do ich późniejszego wykorzystania**. Chociaż standardy i procedury dotyczące danych przyjęto w 2/3 urzędów miast, to najczęściej dotyczą one ich bezpieczeństwa oraz sposobu ich udostępniania, rzadziej wymiany, integracji i poprawności. Przekłada się to na niewystarczającą jakość danych, co z kolei pociąga za sobą konieczność ich ujednoczenia przed podjęciem dalszych operacji. Występują one również w formie utrudniającej połączenie z danymi innego rodzaju lub pochodzącymi z innych zasobów. Brakuje możliwości eksportu danych – zwłaszcza w przypadku aplikacji liczących sobie co najmniej lat.

Podstawowym narzędziem integracji danych w urzędach miast jest geoportal, który funkcjonuje w blisko 80% badanych miast. Popularność tego rozwiązania wynika zarówno z dużego udziału informacji przestrzennych w zasobach lokalnej administracji, jak i z prawnego obowiązku udostępniania części tych zasobów (w zakresie ewidencji miejscowości, ulic i adresów oraz dokumentów planistycznych).

Najwięcej systemów dziedzinowych służących przeglądowi danych, ich analizie i ewentualnemu podejmowaniu decyzji, które stosują urzędy, dotyczy ewidencji

ludności (98% ośrodków) oraz planowania przestrzennego (91%), zarządzania mieniem komunalnym (83%) i drogami gminnymi (80%). Mniejszą liczbę systemów dziedzinowych zanotowano w obszarach tematycznych dotyczących transportu publicznego (68%), zarządzania siecią wodno-kanalizacyjną (62%), oświetlenia ulicznego (54%) i terenów zieleni (51%). Najbardziej miasta wskazywały na posiadanie systemu zbierającego dane związane z rozwojem gminy (28%).

Autorzy proponują **wprowadzenie na poziomie krajowym obowiązku inwentaryzacji danych miejskich oraz opracowanie standardów ich dotyczących**. Samorządom zalecają natomiast szereg działań mających na celu podnoszenie kompetencji pracowników, inwentaryzację posiadanych danych (zwłaszcza w przypadku miast dużych) oraz zwiększającą przydatność systemów ICT do pracy z danymi i podejmowania na ich podstawie decyzji zarządczych.

Sformalizowane formy współpracy międzysamorządowej w miejskich obszarach funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich 2016–2021

Raport stanowi kontynuację badania sprzed kilku lat, które dotyczyło miejskich obszarów funkcjonalnych (MOF). Wyniki pierwszego badania (Janas, Jarczewski 2017) ukazywały ich sytuację w 2016 r. Publikacja jest okazją do zdiagnozowania stanu współpracy międzygminnej w 2021 r. i pokazania, co zmieniło się w tym zakresie w ciągu pięciu lat.

Oba badania pochyłają się nad współpracą pomiędzy miastami wojewódzkimi i sąsiadującymi z nimi gminami w obszarach określonych zgodnie z wynikami delimitacji przeprowadzonej przez prof. P. Śleszyńskiego (2012). Autorzy skupili się przede wszystkim na kooperacji formalnej, tj. mającej miejsce w ramach utworzonych oficjalnie struktur (związków międzygminnych i stowarzyszeń) lub na mocy zawartych porozumień. Raport zawiera dane na temat form współpracy oraz ich zakresu, w tym tematyki podejmowanych wspólnie działań.

Wyniki badań pokazują, że chociaż **rośnie liczba współprac zawieranych w ramach MOF** (366 w 2021 r. wobec 279 w 2016 r.), to wzrost ten obejmuje przede wszystkim porozumienia zawierane między miastami rdzeniowymi a gminami z ich otoczenia, spośród których ok. 82% miała charakter bilateralny, a tylko niespełna 18% sieciowy. Liczba związków międzygminnych i stowarzyszeń pozostała na zbliżonym poziomie.

Współpraca podejmowana w ramach MOF w 2021 r. dotyczyła najczęściej transportu zbiorowego (167 współprac) oraz usług społecznych (127 współprac). Miasta rzadziej podejmowały współpracę w obszarach zarządzania systemowego (52 współprace), gospodarki wodnej (40), gospodarkami odpadami (36) i usług technicznych (30).

Patrząc na sytuację w ujęciu dynamicznym, można zaobserwować **wzrost natężenia współpracy w MOF Poznania, Warszawy, Łodzi, Zielonej Góry, Gorzowa**

Wielkopolskiego i Lublina, a regres w otoczeniu Krakowa, Wrocławia i Szczecina. W ośmiu MOF nie zanotowano większych zmian pomiędzy 2016 a 2021 r.

Wyniki analizy przeprowadzonej przez autorów raportu pokazują, że pomimo zróżnicowanego natężenia współpracy w MOF część ośrodków „zbliży się do granic możliwości integracji zarządzania w oparciu o dobrowolną, oddolną współpracę”.

Konieczne w związku z tym są rozwiązania poprawiające przepisy dotyczące zakładania i funkcjonowania związków JST i stowarzyszeń, jak również umożliwiające zakładanie związków metropolitalnych².

² Na razie stworzono tylko jedną taką metropolię, którą reguluje uchwalona w tym celu ustawa – zob. raport

Sformalizowane formy współpracy międzysamorządowej w miejskich obszarach funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich 2016–2021

Raport stanowi kontynuację badania sprzed kilku lat, które dotyczyło miejskich obszarów funkcjonalnych (MOF). Wyniki pierwszego badania (Janas, Jarczewski 2017) ukazywały ich sytuację w 2016 r. Publikacja jest okazją do zdiagnozowania stanu współpracy międzygminnej w 2021 r. i pokazania, co zmieniło się w tym zakresie w ciągu pięciu lat.

Oba badania pochylają się nad współpracą pomiędzy miastami wojewódzkimi i sąsiadującymi z nimi gminami w obszarach określonych zgodnie z wynikami delimitacji przeprowadzonej przez prof. P. Śleszyńskiego (2012). Autorzy skupili się przede wszystkim na kooperacji formalnej, tj. mającej miejsce w ramach utworzonych oficjalnie struktur (związków międzygminnych i stowarzyszeń) lub na mocy zawartych porozumień. Raport zawiera dane na temat form współpracy oraz ich zakresu, w tym tematyki podejmowanych wspólnie działań.

Wyniki badań pokazują, że chociaż **rośnie liczba współprac zawieranych w ramach MOF** (366 w 2021 r. wobec 279 w 2016 r.), to wzrost ten obejmuje przede wszystkim porozumienia zawierane między miastami rdzeniowymi a gminami z ich otoczenia, spośród których ok. 82% miała charakter bilateralny, a tylko niespełna 18% sieciowy. Liczba związków międzygminnych i stowarzyszeń pozostała na zbliżonym poziomie.

Współpraca podejmowana w ramach MOF w 2021 r. dotyczyła najczęściej transportu zbiorowego (167 współprac) oraz usług społecznych (127 współprac). Miasta rzadziej podejmowały współpracę w obszarach zarządzania systemowego (52 współprace), gospodarki wodnej (40), gospodarkami odpadami (36) i usług technicznych (30).

Patrząc na sytuację w ujęciu dynamicznym, można zaobserwować **wzrost natężenia współpracy w MOF Poznania, Warszawy, Łodzi, Zielonej Góry, Gorzowa Wielkopolskiego i Lublina, a regres w otoczeniu Krakowa, Wrocławia i Szczecina.** W ośmiu MOF nie zanotowano większych zmian pomiędzy 2016 a 2021 r.

Wyniki analizy przeprowadzonej przez autorów raportu pokazują, że pomimo zróżnicowanego natężenia współpracy w MOF część ośrodków „zbliży się do granic możliwości integracji zarządzania w oparciu o dobrowolną, oddolną współpracę”.

Luki tej nie zaspokajają stowarzyszenia powołane do realizacji zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT). Struktury te powstały przede wszystkim w kontekście dostępności środków europejskich na realizację zadań wpisujących się w strategię dla obszaru obejmującego JST wchodzącego w skład stowarzyszenia ZIT. Tego typu zrzeczenia mają przede wszystkim charakter instrumentalny, związany pozyskiwaniem środków na inwestycje i zdaniem autorów nie mogą być podstawą trwałego wzmocnienia współpracy w obszarach MOF ośrodków wojewódzkich.

Ocena funkcjonowania Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii (GZM)

Raport Piotra Czakona i Wojciecha Jarczewskiego stanowi studium przypadku pierwszych pięciu lat funkcjonowania Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii (GZM), które zostało zrealizowane na podstawie materiałów zastanych, a także analizy literatury i dokumentów. GZM jest pierwszą formalną strukturą metropolitalną w Polsce, powołaną na mocy *Ustawy z 9 marca 2017 roku o związku metropolitalnym w województwie śląskim*. W skład metropolii wchodzi 41 gmin członkowskich zamieszkałych przez ok 2,25 mln mieszkańców.

W raporcie Autorzy przyjrzeni się historii powstania tej struktury, jej kompetencjom i efektom pierwszych jej działań. Dane o GZM zostały zaprezentowane na tle danych o innych strukturach metropolitalnych funkcjonujących w Europie.

Pierwsza polska metropolia została pomyślana jako „lekka struktura”, która w orbicie zainteresowania powinna mieć przede wszystkim zagadnienia związane z: transportem publicznym, polityką gospodarczą, planowaniem przestrzennym i marketingiem terytorialnym.

Z analizy ustawy powołującej GZM wynika, że **największą sprawczość metropolii przewidziano w sprawach związanych z transportem i mobilnością**. Zadania związku

Konieczne w związku z tym są rozwiązania poprawiające przepisy dotyczące zakładania i funkcjonowania związków JST i stowarzyszeń, jak również umożliwiające zakładanie związków metropolitalnych.

Luki tej nie zaspokajają stowarzyszenia powołane do realizacji zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT). Struktury te powstały przede wszystkim w kontekście dostępności środków europejskich na realizację zadań wpisujących się w strategię dla obszaru obejmującego JST wchodzącego w skład stowarzyszenia ZIT. Tego typu zrzeczenia mają przede wszystkim charakter instrumentalny, związany pozyskiwaniem środków na inwestycje i zdaniem autorów nie mogą być podstawą trwałego wzmocnienia współpracy w obszarach MOF ośrodków wojewódzkich.

metropolitalnego obejmują planowanie, koordynację, integrację oraz rozwój publicznego transportu zbiorowego – w tym transportu drogowego, kolejowego oraz innego transportu szynowego – a także zrównoważonej mobilności miejskiej. W przypadku pozostałych zadań wchodzących w obszar kompetencji JST rola ta jest przewidziana jako pomocnicza, a ewentualny wzrost znaczenia metropolii musi być poprzedzony zawarciem porozumienia pomiędzy gminami członkowskimi GZM. Próby dokonania rozszerzającej interpretacji zadań zakończyły się niepowodzeniem. Decyzja o powołaniu spółki mającej na celu budowę spalarni odpadów została uchylona przez wojewodę śląskiego, który uznał, że podstawą takiego działania nie mogą być ogólne zapisy o zadaniach metropolii w zakresie rozwoju społecznego i gospodarczego na jej obszarze.

O kluczowej roli problematyki transportowej w dotychczasowych działaniach GZM świadczą również uchwały organów związku (zarządu i zgromadzenia) oraz analiza danych o realizowanych projektach i ich kosztach.

Na tle innych metropolii europejskich zakres zagadnień, którymi zajmował się dotychczas GZM, jest stosunkowo wąski i nie odpowiada w pełni ambicjom oraz zainteresowaniom przedstawicieli związku. Autorzy raportu w rekomendacjach zachęcają władze krajowe do namysłu nad rozszerzeniem ustawowych zadań wyznaczonych metropolii, a także postulują podjęcie prac nad ustawami tworzącymi kolejne obszary metropolitalne. Władzom GZM zalecają dalsze wzmacnianie zaplecza eksperckiego, ułatwiającego monitoring kondycji metropolii i tworzenie propozycji przyszłych kierunków jej rozwoju.

Polityka podatkowa polskich miast

Raport stanowi analizę polityk polskich miast powyżej 5 tys. mieszkańców w odniesieniu do **podatku od nieruchomości, który jest drugim najważniejszym źródłem dochodów własnych gmin** po udziale w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT). Decyzje o wysokości tego podatku oraz ewentualnych zwolnieniach w ramach ustawowych leżą w gestii władz lokalnych. Tworzy to przestrzeń do podejmowania autonomicznych decyzji politycznych w zakresie dopuszczonym przez ustawę.

Badanie wpływów z podatku od nieruchomości w latach 2010–2020 pokazuje, że pomimo wzrostu dochodów z tego tytułu w wartościach bezwzględnych **nieznacznie spada udział tego źródła w całości dochodów własnych gminy** (z 22,7% w roku 2010 do 19,9% w 2020 r.). Wynika to zarówno z większej dynamiki wzrostu innych dochodów (zwłaszcza PIT), jak i względnie stabilnych stawek podatku od nieruchomości, które były podnoszone w tempie nieproporcjonalnym do tempa wzrostu gospodarczego. Zdaniem autorów może to „skutkować osłabieniem możliwości finansowych gmin wobec stale rosnących kosztów wykonywania ich zadań własnych”.

Najwyższe wpływy z podatku od nieruchomości dotyczą budynków i budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Analiza pokazała, że tylko z

tych dwóch źródeł miasta pozyskują przeciętnie blisko 3/4 wpływów z podatku od nieruchomości. Ze względu na znacznie niższe stawki podatkowe dotyczące innych typów nieruchomości (w tym budynków mieszkalnych) miasta niepełniące istotnych funkcji gospodarczych (np. związanych z produkcją czy turystyką) uzyskują najniższe wpływy z podatku od nieruchomości na tle badanych ośrodków.

Miasta mogą prowadzić aktywną politykę w zakresie kształtowania wysokości stawek podatkowych oraz stosowania zwolnień. Rozwiązania te są w stanie stymulować rozwój i funkcjonowanie pożądaných w danym ośrodku typów działalności gospodarczej. Badanie dotyczące stawek podatkowych w 2020 r. pokazuje, że miasta korzystają z tej prerogatywy w ograniczonej skali. Zróżnicowanie stawek zastosowano w 58,1% miast powyżej 5 tys. mieszkańców. Zdecydowana większość z nich (81,7%) zróżnicowała stawki dla jednego bądź dwóch przedmiotów opodatkowania.

Oprócz różnicowania stawek podatkowych ze względu na typ działalności (np. wyższe dla obiektów handlu wielkopowierzchniowego, niższe dla działalności turystycznej) niektóre miasta uzależniały stawki od położenia nieruchomości. Tego typu terytorializacja miała pozwolić osiągnąć różne cele i prowadzić np. do przyciągnięcia nowych inwestorów do strefy aktywności gospodarczej (Tuchów), wsparcia rozwoju centrum miasta (Wałbrzych) czy zwiększenia wpływów z centralnie położonych i atrakcyjnych turystycznie rejonów miasta (Zakopane).

Raport zawiera również analizę zwolnień z podatku w odniesieniu do wymiaru przedmiotowego, co również może skłaniać podatników do podejmowania działań pożądaných z punktu widzenia lokalnych interesów.

Choć oba rozwiązania – różnicowanie stawek podatkowych i zwolnienia z podatku – mogą wiązać się z krótkoterminowym obniżeniem wpływów do budżetu miasta, strata ta może być zdaniem autorów rekompensowana „przez pojawienie się w gminie nowych impulsów rozwojowych, takich jak nowe działalności gospodarcze czy nowe miejsca pracy”.

W rekomendacjach wieńczących raport skierowanych do szczebla centralnego proponuje się powiązanie corocznej waloryzacji stawek podatku od nieruchomości z poziomem PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca w regionie, co będzie lepiej obrazowało wzrost gospodarczy niż ma to miejsce w przypadku dotychczas stosowanego wskaźnika cen towarów i usług. Dodatkowo na wysokość stawek maksymalnych powinny mieć wpływ również funkcje gospodarcze i administracyjne gminy (np. status stolicy województwa, pełnione funkcje turystyczne). Autorzy proponują ponadto wprowadzenie zróżnicowanych stawek podatkowych dla budynków mieszkalnych jedno- i wielorodzinnych oraz wyższych stawek dla lokali mieszkalnych o dużej powierzchni użytkowej kupowanych jako dobra inwestycyjne.

Miastom **autorzy zalecają prowadzenie przemyślanej polityki podatkowej**, nakierowanej na rozwiązywanie problemów wskazanych w dokumentach programujących rozwój gminy oraz traktowanie rozwiązań polegających na

różnicowaniu stawek podatkowych i zwolnieniach podatkowych jako części większych pakietów zmian na terenie gminy.

Polityka inwestycyjna polskich miast

Przedmiotem zainteresowania zespołu autorów jest polityka inwestycyjna polskich miast powyżej 5 tys. mieszkańców w okresie od 2012 do 2020 r. W raporcie przedstawiono analizy dotyczące skali wydatków inwestycyjnych w ośrodkach miejskich oraz charakterystykę wydatków według działów klasyfikacji budżetowej. Autorzy przyglądają się uwarunkowaniom prowadzonej przez władze miast polityki inwestycyjnej oraz wskazują gminy i skupiska gmin, które charakteryzują się relatywnie niższymi wydatkami majątkowymi na tle badanej grupy samorządów.

Wyniki analiz opartych na danych BDL GUS pokazują, że wysokość wydatków majątkowych per capita jest skorelowana z dwiema zmiennymi: poziomem dochodów własnych oraz poziomem dochodów z tytułu realizacji przedsięwzięć finansowanych ze środków europejskich.

Dochody własne zależą przede wszystkim od bazy podatkowej, która nie podlega istotnym zmianom w krótkim okresie. Inaczej jest w przypadku środków europejskich, których pozyskanie zależy w dużej mierze od umiejętności pracowników lokalnej administracji. Duże **uzależnienie wydatków majątkowych polskich miast od środków europejskich** przełożyło się na wahania wysokości wydatków majątkowych w ujęciu rocznym w całym badanym okresie.

Możliwości inwestycyjne rosną wraz z wielkością miasta. Wyższe wydatki majątkowe per capita zanotowano również w miastach zajmujących wyższą pozycję w hierarchii osadniczej, a więc w stolicach województw oraz miastach na prawach powiatu. Relatywnie najgorsza sytuacja wystąpiła w miastach średnich tracących swoje funkcje społeczno-gospodarcze.

Najwyższe wydatki inwestycyjne w przeliczeniu na jednego mieszkańca wystąpiły w miejskich obszarach funkcjonalnych Warszawy, Wrocławia, Poznania i Trójmiasta, najniższe na wewnętrznych peryferiach województw warmińsko-mazurskiego, zachodniopomorskiego i północnej części wielkopolskiego, a także na pograniczu województw mazowieckiego i świętokrzyskiego. **Sytuacja w makroregionie Polski Wschodniej nie odbiegała od średniej dla kraju, co może świadczyć o sukcesach dotychczasowej polityki krajowej mającej na celu wsparcie tego obszaru.**

Utrzymujące się zróżnicowanie możliwości inwestycyjnych będzie pogłębiało zaobserwowane rozbieżności pomiędzy różnymi regionami kraju. W związku z tym **autorzy opowiadają się za prowadzeniem interwencji publicznej mającej na celu zwiększenie możliwości prowadzenia polityki inwestycyjnej przez ośrodki peryferyjne, kurczące się i tracące funkcje**, którym bez pomocy grozi dalsze pogorszenie sytuacji społeczno-gospodarczej.

Barometr budżetu obywatelskiego. Edycje 2020 i 2021

Dwa raporty przygotowane przez Borysa Martelę, Lilianę Janik i Grzegorza Bubaka stanowią podsumowanie budżetów obywatelskich (BO) zorganizowanych w 2020 i 2021 r. Oba badania zostały przeprowadzone z wykorzystaniem tej samej metody i zawierają informacje na temat skali przeprowadzenia BO w miastach powyżej 5 tys. mieszkańców (N=584 w 2019 r. i N=582 w 2020 r.).

W obu edycjach *Barometru budżetu obywatelskiego* zebrano informacji o skali występowania tego narzędzia partycypacji obywatelskiej, po raz pierwszy na szczeblu miejskim wprowadzonego w Sopocie w 2011 r., które w dość szybkim tempie zyskało popularność w całym kraju. **Wybuch pandemii COVID-19 w 2020 r. doprowadził do znacznego zmniejszenia się liczby budżetów obywatelskich.** Część miast z powodu ograniczeń obowiązujących w trakcie pandemii oraz z obawy o stabilność finansów lokalnych zrezygnowała z organizacji BO. W 2020 r. głosowanie na zadania w BO przeprowadzono jedynie w 31% miast. **Wraz z poprawą sytuacji samorządy zaczęły wracać do porzuconej praktyki,** a w 2021 r. BO odbył się już w 42% badanych ośrodków. Świadczy to o zakorzenieniu się tej formy partycypacji obywatelskiej w Polsce.

W trakcie dwóch lat mieszkańcy w ramach BO decydowali o przeznaczeniu co roku kwot stanowiących ok. 0,35% miejskich wydatków. Łącznie do dyspozycji we wszystkich badanych edycjach w badanym okresie do podziału była kwota ok. 1,17 mld zł. W głosowanie na projekty zgłoszone do BO w latach 2020–2021 angażował się co roku przeciętnie co 10 mieszkańców miast.

W obu edycjach na ogół wygrywały projekty dotyczące terenów zieleni i rekreacji, ulic, pasów drogi i podwórek oraz terenów wokół szkół i przedszkoli. Zadania realizowane na powietrzu zakładały najczęściej uzupełnianie infrastruktury służącej do aktywnego spędzania czasu wolnego (place zabaw, siłownie zewnętrzne, boiska itp.), poprawę warunków przemieszczania się (zwłaszcza pieszo), a także tworzenie infrastruktury uzupełniającej (zakup i montaż mebli miejskich oraz innych elementów małej architektury). Rządziej mieszkańcy wybierali projekty mające na celu zakup wyposażenia do różnego typu placówek – takich jak szkoły, przedszkola, biblioteki czy jednostki straży pożarnej.

Przeprowadzona analiza wyników w obu edycjach pokazuje, że w skali całego kraju **preferencje głosujących są stabilne** i co roku przekładają się na wybór projektów zakładających realizację podobnych zadań w zbliżonych typach lokalizacji. Dodatkowe okoliczności, takie jak wybuch pandemii w 2020 r. czy wojna w Ukrainie w roku kolejnym nie wpłynęły w znaczący sposób na zmianę charakterystyki wyników. Pokazuje to więc, że **w ogólnej skali budżety obywatelskie przynoszą co roku zbliżone**

rezultaty i nie stanowią narzędzia umożliwiającego dyskusję na temat bieżących potrzeb pojawiających się w miastach i możliwości ich elastycznego załatwiania.

Analiza dwóch edycji BO dowodzi, że przyjęcie przepisów ustawowych dotyczących BO w 2018 r. doprowadziło do usztywnienia sposobu realizacji tego mechanizmu. Zmiany prawa dostarczyły jasną podstawę prawną dla JST chcących zorganizować BO, ale jednocześnie ograniczyły możliwość wprowadzania modyfikacji dotyczącej sposobu przeprowadzenia całej procedury, w tym eksperymentowania z bardziej deliberacyjnymi formami podejmowania decyzji w miejsce powszechnego głosowania. W opinii autorów **przyszła pora, by po kilku latach funkcjonowania BO raz jeszcze rozważyć założenia całej związanej z nim procedury.** Żeby to się stało „konieczna jest rozmowa z udziałem różnych interesariuszy na temat tego, jak budżety obywatelskie należałoby realizować w przyszłości”.

LITERATURA

Izdebski H., 2007, *Od administracji publicznej do public governance*, Zarządzanie Publiczne, 1/2007, 7–19.

Janas K., Jarczewski W. (red.), 2017, *Raport o stanie polskich miast. Zarządzanie i współpraca w miejskich obszarach funkcjonalnych*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.

Janas K., 2023, *Kongres Polityki Miejskiej 2021 – założenia i podsumowanie procesu*, [w:] K. Janas (red.), *Kongres Polityki Miejskiej 2021. Aktualizacja krajowej polityki miejskiej*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków.

Jessop B., 2007, *Promowanie „dobrego rządzenia” i ukrywanie jego słabości: refleksja nad politycznymi paradygmatami i politycznymi narracjami w sferze rządzenia*, Zarządzanie Publiczne, 2(2)/2007, 5–25.

Martela B., Janik L., Bubak G., 2023, *Analiza strategii rozwoju lokalnego w miastach. Charakterystyka dokumentów i sposób ich wykorzystania*, Badania Obserwatorium Polityki Miejskiej, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków. <https://doi.org/10.51733/opm.2023.14>

Oramus M., 2015, *Model współzarządzania (governance) i problemy dotyczące jego wdrażania w administracji publicznej*, Rocznik Administracji Publicznej, 2015 (1), 179–195.

Podgórnjak-Krzykacz A., 2016, *Wpływ governance i good governance na strukturę administracji samorządowej*, Acta Universitatis Lodzianis. Folia Oeconomica, 3(321)/2016, 115–130.

Śleszyński P., 2012, *Delimitacja miejskich obszarów funkcjonalnych stolic województw, ekspertyza wykonana dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa.