

Kamil Brzeziński, Agnieszka Michalska-Żyła

Uniwersytet Łódzki

e-mails: kamil.brzezinski@uni.lodz.pl; agnieszka.michalska-zyla@uni.lodz.pl

BUDŻET OBYWATELSKI A SPOŁECZNE WYTWARZANIE PRZESTRZENI MIEJSKIEJ – PRZYKŁAD ŁÓDZI

PARTICIPATORY BUDGETING AND SOCIAL CREATION OF URBAN SPACE – EXAMPLE OF ŁÓDŹ

DOI: 10.15611/pn.2018.534.05

Streszczenie: W 2014 r. władze Łodzi zdecydowały o wprowadzeniu budżetu obywatelskiego. Celem artykułu jest przedstawienie rezultatów ilościowej i jakościowej analizy propozycji zadań zgłoszonych przez mieszkańców Łodzi w ramach I edycji budżetu obywatelskiego. Efektem analizy jest ukazanie potrzeb oraz oczekiwań mieszkańców w odniesieniu do funkcjonowania miasta. Ich przegląd wskazuje na kierunek pożądanych zmian w mieście, które w zdecydowanej większości dotyczą przestrzennego aspektu funkcjonowania miasta. Wyłaniające się z projektów propozycje zmiany i poprawy już istniejących bądź kształtowania nowych przestrzeni i miejsc w mieście postrzegane są jako możliwości społecznego wytwarzania przestrzeni miejskiej i kształtowania podstawowych form ładu przestrzennego.

Słowa kluczowe: partycypacja, budżet obywatelski, społeczne wytwarzanie przestrzeni, przestrzeń miejska, miasto, Łódź.

Summary: In 2014 local authorities of Łódź – one of the largest Polish cities – decided to implement participatory budgeting. The aim of the authors' research carried out for the need of this paper is the quantitative and qualitative analysis of applications submitted as tasks for the first edition of participatory budgeting in Łódź. As a result, the analysis of submitted and selected projects may provide interesting information on the main needs and expectations of city residents in terms of appearance and functioning of the city. The analysis of the tasks can be treated also as a form of urban space creation. In our analysis particular forms of spatial order will be used for this purpose.

Keywords: participation, participatory budgeting, social space creation, urban space, city, Łódź.

1. Wstęp

Przestrzeń miejska stanowiąca określony fragment przestrzeni geograficznej najlepiej wyraża się w swoim społecznym charakterze, jest bowiem wytwarzana i użytkowana przez ludzi [Jałowicki, Szczepański 2006; Dymnicka 2013]. Społeczne kształtowanie miejskiego otoczenia może przybierać różne formy, począwszy od fizyczno-materialnych przeobrażeń obszaru, na symbolicznym nadawaniu znaczeń określonym fragmentom miasta przez mieszkańców kończąc. Nie wszystkie z tych działań mają charakter uregulowany i normatywnie określony, nie wszystkie są też korzystne dla miejskiej przestrzeni i jej użytkowników. Jednak niewątpliwie są wyrazem pewnych potrzeb i oczekiwań mieszkańców związanych z jej kształtowaniem.

Od początku lat dziewięćdziesiątych sukcesywnie zwiększają się możliwości kształtowania oblicza polskich miast przez ich mieszkańców. W 1999 r. przeprowadzono reformę administracyjną [Ustawa z 5 czerwca 1998; Ustawa z 24 lipca 1998], której jednym z celów był rozwój samorządności. Kilka lat później – w 2003 r. – przyjęto ustawę o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, w której poza regulacjami dotyczącymi współpracy organów władzy z organizacjami pozarządowymi, uregulowano również kwestię partycypacji obywatelskiej. W dokumencie znalazły się zapisy dotyczące m.in. możliwości prowadzenia konsultacji społecznych przez władze lokalne [Ustawa z 24 kwietnia 2003]. I choć przyjęcie ustaw nie spowodowało „automatycznego” powstania w polskich miastach tzw. „demokracji miejskich”, polegających na włączaniu mieszkańców w procesy współdecydowania o mieście [Gerwin 2012], to wyznaczały one kierunek możliwych przemian. Nowe regulacje dodatkowo mobilizowały środowiska miejskich aktywistów do wywierania wpływu na lokalne władze, aby te w większym stopniu włączały mieszkańców do procesów decyzyjnych.

Niewątpliwie w wyniku tych oddziaływań, od 2011 r. mieszkańcy polskich miast mają nowe narzędzie współdecydowania o swoich miastach w postaci budżetów partycypacyjnych, w Polsce określanych często budżetami obywatelskimi [Kębłowski 2013]. To swoiste narzędzie do wdrażania nowych standardów demokracji miejskiej [Leszkowicz-Baczyński 2016] jako pierwsi wprowadzili władarze Sopotu [Kębłowski 2013; Martela 2013]. Początkowo nikt nie spodziewał się, że ten sopocki eksperyment wkrótce stanie się jedną z najpopularniejszych inicjatyw partycypowania mieszkańców w procesie zarządzania miastem. Przez następne lata kolejne miasta decydowały się na wprowadzanie własnych budżetów obywatelskich i obecnie trudno znaleźć duże polskie miasto, w którym mieszkańcy nie mogą korzystać z tego nowatorskiego narzędzia partycypacji [Kębłowski 2013].

Mechanizm ten budzi jednak liczne kontrowersje związane m.in. z pulą pieniędzy, jaką mieszkańcy dostają do dyspozycji, która stanowi jedynie niewielką część budżetu miasta [Pobłocki 2013; Poniatowicz 2014]. Podkreśla się również brak osadzenia wdrażanych rozwiązań w mechanizmach deliberacyjnych [Martela 2013], umożliwiających mieszkańcom merytoryczną dyskusję [Leszkowicz-Baczyński

2016]. Niektórzy zwracają też uwagę na wykluczający charakter budżetów partycypacyjnych wobec mieszkańców o niższych kompetencjach obywatelskich [Siciarek 2014]. Jednocześnie podkreśla się liczne zalety budżetów obywatelskich związanych z aktywizacją mieszkańców oraz wspieraniem budowy społeczeństwa obywatelskiego [Leśniewska-Napierała 2017]. Wskazuje się także na możliwość nawiązania dialogu pomiędzy urzędnikami, organizacjami pozarządowymi oraz mieszkańcami [Wampler 2007; Kęłowski 2013; Leśniewska-Napierała 2017]. Można je wreszcie, naszym zdaniem, traktować jako skuteczne narzędzie uczestniczenia mieszkańców w procesie kształtowania przestrzeni miasta. Możliwość ta wydaje się szczególnie istotna, zważywszy obserwowane w Polsce od dłuższego czasu negatywne tendencje związane z procesami prywatyzacji i fragmentaryzacji przestrzeni miast [Jałowiecki 2007; Dymnicka 2007; Gądecki 2007; Tobiasz-Lis 2011], a także niechęć do angażowania się mieszkańców w działania na rzecz własnego miejsca zamieszkania [Kusińska 2017]. Wśród większości mieszkańców polskich miast próżno dzisiaj szukać postaw dawnego patrycjatu, który charakteryzowała nie tylko odpowiedzialność za własne życie, ale również kondycję swojej małej ojczyzny [Dymnicka 2013]. Jak zauważa P. Kubicki [2016], „miejskość” przejawiająca się m.in. w pluralizmie, samorządności, innowacyjności i refleksyjności, a przede wszystkim obywatelskości, nigdy nie była domeną polskich miast. Jak wyjaśnia, sytuacja ta wynika z faktu, iż w polskich miastach mieszczaństwo, charakteryzujące się wskazanymi wartościami, nigdy nie odgrywało zbyt istotnej roli, a centralne pozycje zajmowane były zwykle przez grupy „antymiejskie” – szlachtę w okresie przednowoczesnym oraz inteligencję w epoce nowoczesności, wywodzącą się głównie ze spauperyzowanych warstw tej pierwszej [Kubicki 2016]. Również okres powojenny z systemem socjalistycznym na czele oraz wypaczeniami idei „dobra wspólnego” nie sprzyjał kształtowaniu się postaw obywatelskich przejawiających się w trosce o własne miasto. W efekcie nie dziwi dzisiejsza sytuacja, że przestrzenie znajdujące się za własnym ogrodzeniem zdają się już nikogo nie obchodzić. Staliśmy się społeczeństwem słabo angażującym się w różnorodne działania na rzecz własnego miasta oraz miejskich przestrzeni. Postawę tę dodatkowo współkształtują władze miast, które konsultacje społeczne traktują jako „zło konieczne” [Kusińska 2017]. W tym kontekście budżety obywatelskie wydają się nowym sposobem angażowania się mieszkańców w proces wytwarzania przestrzeni miejskich, a także, w szerszym wymiarze, kształtowania nowych postaw miejsko-obywatelskich.

2. Cel – uzasadnienie – metoda

Budżety partycypacyjne jako nowa metoda działania poddawane są systematycznym analizom empirycznym przez polskich badaczy [Leszkowicz-Baczyński 2016]. Wspomnieć należy o badaniach J. Leszkowicza-Baczyńskiego [2016], których celem było określenie poziomu zgodności między postulowanymi działaniami opisanymi w strategiach rozwiązywania problemów społecznych w wybranych polskich

miastach a zadaniami zgłaszanymi w ramach budżetów partycypacyjnych. Przeprowadzono także studia porównawcze między formami budżetów obywatelskich w wybranych miastach, w których analizowano ich wpływ na poszerzenie i wzmocnienie zainteresowania mieszkańców sprawami lokalnymi [Kalisiak-Mędelska 2016]. Szczególnym zainteresowaniem badaczy cieszy się również łódzka wersja budżetu obywatelskiego, która analizowana była pod kątem kształtowania polityki budżetowej miasta [Borowski 2015; Leśniewska-Napierała 2017] oraz stopnia „partycypacyjności” procedury [Michalska-Żyła, Brzeziński 2017]. Powyższe przykłady dowodzą rosnącego naukowego zainteresowania budżetami obywatelskimi ukazującego nowe pola teoretycznej i empirycznej ich analizy. Również problematyka niniejszego artykułu wpisuje się w trwającą w środowisku naukowym dyskusję na temat idei i funkcjonowania budżetów obywatelskich.

Głównym celem artykułu jest przedstawienie wyników analizy zgłaszanych przez mieszkańców Łodzi propozycji zadań do I edycji budżetu obywatelskiego. Analizą objęto zarówno zadania wybrane do realizacji¹, jak i część zadań, które nie zostały zrealizowane ze względu na zbyt małą ilość środków finansowych lub niewystarczającą liczbę oddanych głosów. Zgłaszane projekty i zadania traktowano jako wskaźniki potrzeb i oczekiwań mieszkańców (por. [Gawroński 2015; Kusińska 2017; Leśniewska-Napierała 2017]) w zakresie wytwarzania przestrzeni i próbę wprowadzenia określonych form ładu przestrzennego [Jałowiecki, Szczepański 2006]. Przeprowadzona analiza prowadzi do próby odpowiedzi na dwa pytania. Pierwsze dotyczy charakteru zgłaszanych projektów i koncentruje się na proporcji między projektami przestrzennymi i pozaprzestrzennymi. Pytanie drugie dotyczy kierunku społecznego wytwarzania przestrzeni i odnosi się do próby analizy, a następnie klasyfikacji zgłaszanych przez mieszkańców projektów z perspektywy wyróżnionych przez B. Jałowieckiego i M.S. Szczepańskiego [2006] następujących form ładu przestrzennego: urbanistyczno-architektonicznego, funkcjonalnego, estetycznego, psychospołecznego oraz ekologicznego. Pojęcie ładu przestrzennego oznacza dążenie do harmonii, uporządkowania, proporcjonalności, czytelności, respektowania różnych funkcji przez nią realizowanych [Karwińska 2008, s. 49]. W art. 2, pkt. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [Ustawa z 27 marca 2003] zdefiniowane jest jako takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne.

Zdefiniowany przez B. Jałowieckiego i M.S. Szczepańskiego ład urbanistyczno-architektoniczny związany jest z „kompozycyjną zawartością osiedla, bloku urbanistycznego, kwartału czy zespołu, jego czytelnością i logiką, ułożeniem domów, ich kształtem i wielkością, usytuowaniem terenów zielonych, sklepów, punktów

¹ Urząd Miasta Łodzi na realizację zadań w ramach I edycji budżetu obywatelskiego przeznaczył 20 mln zł. Środki te wystarczyły na zrealizowanie 47 zadań, które otrzymały największą liczbę głosów.

usługowych, obiektów małej architektury, przebiegiem dróg i ścieżek” [Jałowicki, Szczepański 2006, s. 374–375]. Jako przykłady zadań odpowiadających tej formie ładu można wskazać te projekty zgłaszane przez mieszkańców, które mają na celu przebudowę danej części miasta, poprawę infrastruktury drogowej i pieszej czy doposażenie miejskich przestrzeni w elementy małej architektury (ławki, kosze na śmieci). Ład funkcjonalny „wiąże się z kolei z walorami użytkowymi [...] z nasyceciem w punkty usługowe, sklepy, kluby, kawiarnie, ośrodki zdrowia, żłobki, przedszkola, place zabaw dla dzieci, szkoły” [Jałowicki, Szczepański 2006, s. 374–375]. Wyrazem dbałości mieszkańców były propozycje, które dotyczyły takich inwestycji, jak remont lub budowa placu zabaw, boiska szkolnego oraz poprawy funkcjonowania instytucji publicznych (np. doposażenie miejskiej biblioteki, uruchomienie dodatkowych zajęć pozaszkolnych). Ład estetyczny związany jest z urodą miejsca, jego czystością, schludnością, barwnością oraz szatą informacyjną, w tym przede wszystkim symboliką ułatwiającą orientację i sprawne poruszanie się w nim [Jałowicki, Szczepański 2006, s. 374–375]. Celem zadań wpisujących się w utrzymanie tej formy ładu była poprawa czystości miasta lub dzielnicy, oznaczenia dróg, szlaków i inwestycje ułatwiające poruszanie się w przestrzeni, a także działania zwiększające estetykę poszczególnych obszarów np. poprzez malowanie murali. Ład psychospołeczny oparty jest „na sieci stosunków społecznych i wyraża się najpełniej w więziach sąsiedzkich lub ich braku, we wzajemnym do siebie nastawieniu znanych sobie najbliższych i dalszych sąsiadów, w poziomie zażyłości i identyfikacji z miejscem i przestrzenią osiedla czy zespołu mieszkaniowego, w ocenie stanu bezpieczeństwa w zajmowanym osiedlu, zespole czy kwartału” [Jałowicki, Szczepański 2006, s. 376]. Za zadania odpowiadające tej formie ładu uznaliśmy wszelkiego rodzaju pikniki, festiwale, festyny oraz inicjatywy przyczyniające się do budowania tożsamości lokalnej (pomniki, wystawy i publikacje) oraz projekty, których celem było stworzenie wspólnej przestrzeni, integrującej mieszkańców np. place zabaw i inne miejsca spotkań. Ład ekologiczny „odnosi się do wartości środowiska naturalnego osiedla, zespołu, kwartału czy bloku urbanistycznego” [Jałowicki, Szczepański 2006, s. 377]. Za przykłady tego typu inicjatyw uznano zadania związane z inwestycjami w tereny zielone (nowe nasadzenia, uporządkowanie parków), a także działania mające na celu uregulowanie gospodarki wodnej.

Podstawą przeprowadzonych analiz były dane zastane pochodzące z Urzędu Miasta Łodzi w postaci zgłaszanych przez łodzian projektów. Uwzględniono przy tym dane dotyczące liczby zgłoszonych propozycji zadań w podziale na zadania lokalne oraz ogólnomiejskie, a także informacje o wynikach głosowania, prezentujące liczbę oddanych głosów na poszczególne projekty. Analizę zawężiliśmy jednak do zadań, które w wyniku głosowania przez łodzian zostały wybrane do realizacji, oraz tych, które uzyskały najwyższą ilość głosów, ale nie zostały zrealizowane ze względu na ograniczoną ilość środków finansowych. W ramach I edycji budżetu obywatelskiego łodzianie zgłosili bowiem aż 908 propozycji zadań na szacowaną kwotę ponad 500 mln zł, z czego do głosowania dopuszczono 759. W celu wyodrębnienia

niezrealizowanych zadań o największej liczbie głosów, obliczono średnią liczbę oddanych głosów dla każdej z pięciu dzielnic oraz dla kategorii zadań ogólnomiejskich. Propozycje inicjatyw, które uzyskały taką samą lub wyższą liczbę głosów w stosunku do średnich, przypisano następnie do jednego z pięciu form łądów. Opisana procedura miała umożliwić uzyskanie odpowiedzi na interesujące nas pytania dotyczące kierunków społecznego wytwarzania miejskiej przestrzeni w ramach procedury budżetowania obywatelskiego oraz głównych potrzeb mieszkańców w tym zakresie.

3. Prezentacja wyników badania

Mimo wcześniejszych obaw związanych z przyjęciem przez mieszkańców tej formy partycypacji, pierwsza edycja łódzkiego budżetu obywatelskiego odniosła duży sukces. Po przeprowadzonych w każdej jednostce pomocniczej miasta (osiedlu) warsztatach konsultacyjnych, w trakcie których mieszkańcom przedstawiono zasady łódzkiego budżetu oraz udzielono wsparcia w przygotowywaniu i wypełnianiu formularzy zadań, łodzianie mogli zgłaszać własne propozycje projektów w podziale na zadania ogólnomiejskie oraz lokalne (dzielnicowe)². Po zarejestrowaniu i zweryfikowaniu zadań przez merytoryczne komórki Urzędu Miasta Łodzi oraz przygotowaniu szczegółowych list, mieszkańcy za pomocą powszechnego głosowania wybrali projekty do realizacji³. W efekcie zastosowanej procedury zgłoszonych zostało 908 projektów, a głosowało na nie przeszło 130 tys. mieszkańców miasta.

Tabela 1. Projekty zgłoszone w ramach I edycji łódzkiego budżetu obywatelskiego

	Liczba zgłoszonych zadań	Liczba wybranych zadań	Średni koszt zadania**	Maks. koszt zadania**	Min. koszt zadania**	Średnia liczba głosów	Maks. liczba głosów	Min. liczba głosów
Bałuty*	132	8	370	935	3	1 600	2 800	350
Górna*	132	7	428	1200	6	1 450	3 300	110
Polesie*	120	12	250	930	5	1 250	3 300	32
Śródmieście*	87	7	430	1400	1,4	575	1 300	130
Widzew*	120	7	430	1 750	43	2 600	4 200	300
Ogólnomiejskie	168	6	830	3 100	70	7 500	12 250	2 800
Ogółem	759	47	456			2 500		

* W Łodzi znajduje się pięć dzielnic – zadania lokalne dedykowane były tym wydzielonym obszarom miasta; ** przedstawione w tabeli koszty wyrażone zostały w tys. zł.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z Urzędu Miasta Łodzi.

² Różnice między zadaniami ogólnomiejskimi i lokalnymi szczegółowo opisane zostały przez jednego z autorów niniejszego tekstu w artykule *Między biernością a aktywnością obywatelską w kontekście łódzkiego budżetu obywatelskiego* opublikowanym w czasopiśmie *Studia Miejskie* (nr 21, rok 2016).

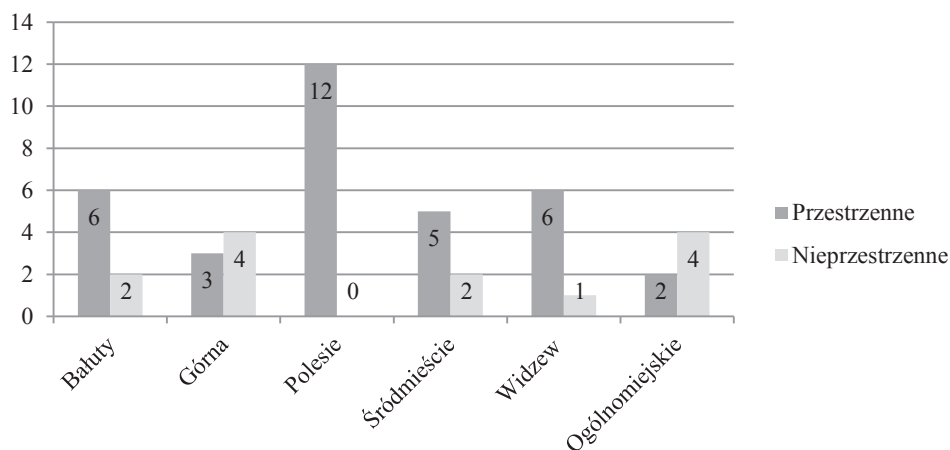
³ Opisana procedura łódzkiego budżetu obywatelskiego w znacznym stopniu zgodna jest z modelem opisywanym w literaturze [Kęłowski 2013; Martela 2013].

Spśród zgłoszonych zadań łodzianie do realizacji wybrali 47 projektów, które Urząd Miasta zobowiązał się wykonać w 2014 r. Poszczególne projekty różniły się ze względu na szacowane koszty, a także udzielone poparcie (zob. tab. 1). I tak budżet najdroższego projektu wyniósł ponad 3 mln zł i dotyczył budowy łódzkiego roweru miejskiego. Z kolei najtańsze zadanie o budżecie wynoszącym 3 tys. złotych dotyczyło zakupu pianina do jednego z łódzkich domów dziennego pobytu dla seniorów. Najwięcej głosów (ponad 12 tys.) łodzianie oddali na zadanie związane z poprawą bytu zwierząt w schronisku. Natomiast najmniejszą ilość głosów oddano na projekt budowy progów zwalniających na jednej z łódzkich ulic osiedlowych.

3.1. Analiza zadań wybranych

Pierwszym krokiem analizy wybranych zadań była próba ich kategoryzacji na inicjatywy o charakterze przestrzennym, odnosząc je następnie do wytwarzania miejskiej przestrzeni w ramach jednej z pięciu form ładu przestrzennego, oraz inicjatywy o charakterze nieprzestrzennym. Nadreprezentacja zadań o charakterze przestrzennym (i inwestycyjnym), postrzegana jest przez niektórych badaczy negatywnie i dowodzi ich zdaniem błędnego postrzegania roli budżetu partycypacyjnego, który powinien uwzględniać przede wszystkim projekty przyczyniające się do rozwiązywania problemów społecznych, a nie działania inwestycyjne i technologiczne [Leszkowicz-Baczyński 2016]. Z drugiej jednak strony w pierwszych latach funkcjonowania tego mechanizmu w Porto Alegre, czyli pierwowzorze dzisiejszych polskich budżetów obywatelskich, najczęściej wybierano projekty związane z budową sieci kanalizacyjnych, utwardzaniem dróg, a także budową szkół, szpitali oraz ośrodków zdrowia [Schugurensky 2001; Kuriata 2013]. Podobne tendencje obserwowane są także w przypadku polskich budżetów obywatelskich. Z analizy wybranych zadań w czterech miastach (Warszawie, Krakowie, Lublinie i Zielonej Górze) wynika, że jedynie od 12 do 28% wybieranych projektów miało charakter społeczny [Leszkowicz-Baczyński 2016]. Również w Łodzi z 47 wybranych projektów aż 34 odnosiły się do różnych wymiarów kształtowania przestrzeni (zob. rys. 1). Jedynie 13 inicjatyw można scharakteryzować jako projekty „społeczne”. Wśród nich znalazły się m.in. inicjatywy mające na celu zakup sprzętu dla domu dziennego pobytu dla seniorów, zakup sprzętu sportowego dla szkół, wyposażenie poradni, dodatkowe zajęcia rehabilitacyjne dla seniorów, zakup książek dla bibliotek, a także wsparcie łódzkiego hospicjum oraz uruchomienie akademii koszykówki dla uczniów szkół podstawowych. Z zadań tych jedynie część wiąże się z tzw. działaniami miękkimi w postaci zajęć rehabilitacyjnych czy dodatkowymi treningami koszykówki.

Wśród projektów o charakterze przestrzennym dominowały inicjatywy dotyczące remontów, modernizacji lub budowy placów zabaw, skate-parków, boisk oraz lodowisk (8 projektów); odnowy parków (6 projektów); modernizacji szkół i przyuczelnianych boisk (5 projektów), a także modernizacji ulic (3 projekty), w tym utworzenia pierwszego w Łodzi woonerfu, czyli tzw. podwórca – ulicy o uspokojonym ruchu oraz wysokich walorach estetycznych.



Rys. 1. Wybrane projekty w ramach I edycji łódzkiego budżetu obywatelskiego w podziale na zadania o charakterze przestrzennym i nieprzestrzennym

Źródło: opracowanie własne.

Następnym etapem analizy było przyporządkowanie każdego z tych zadań, na podstawie ich opisów, do odpowiedniej formy ładu przestrzennego.

Tabela 2. Wybrane projekty według form ładu przestrzennego

	Projekty przestrzenne	Formy ładu przestrzennego				
		urbanistyczno-architektoniczny	funkcjonalny	estetyczny	psycho-społeczny	ekologiczny
Bałuty	6	4	6	3	2	2
Górna	3	2	3	2	0	1
Polesie	12	8	11	5	2	2
Śródmieście	5	5	4	2	2	1
Widzew	6	5	5	4	3	2
Ogólnomiejskie	2	1	2	0	0	1
Ogółem	34	25	31	16	9	9

Źródło: opracowanie własne.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że wśród wybranych przez łódzian projektów dominowały zadania odnoszące się do funkcjonalnych i urbanistyczno-architektonicznych form ładu przestrzennego (zob. tab. 2). Znacznie mniej projektów odnosiło się do ładu estetycznego. Zdecydowanie najmniej wybierano projektów wpływających na osiągnięcie lub utrzymanie ładu psychospołecznego i ekologicznego. I choć, jak podkreśla E. Kusińska [2017], mieszkańcy korzystający z budżetów obywatelskich postulują głównie o miejsca, gdzie mogliby spędzać wolny

czas, wypoczywać, nawiązywać nowe relacje społeczne i czuć się bezpiecznie, to łodzianie zainteresowani są przede wszystkim wyrównywaniem deficytów funkcjonalnych i architektoniczno-urbanistycznych ich miasta. Wprawdzie wśród zwycięskich inicjatyw znalazło się sporo projektów dotyczących urządzania placów zabaw, skate-parków i przestrzeni zielonych, czyli potencjalnych miejsc spotkań, to jednak w zadaniach tych podkreślano głównie ich walory funkcjonalne, mniejszą uwagę zwracając na ich funkcje integracyjne (ład psychospołeczny). Taka specyfika wybranych projektów wskazuje na istotne braki w zaspokajaniu podstawowych potrzeb w zakresie kształtowania przestrzeni publicznej miasta, głównie w zakresie ilości i jakości obiektów o charakterze infrastrukturalnym.

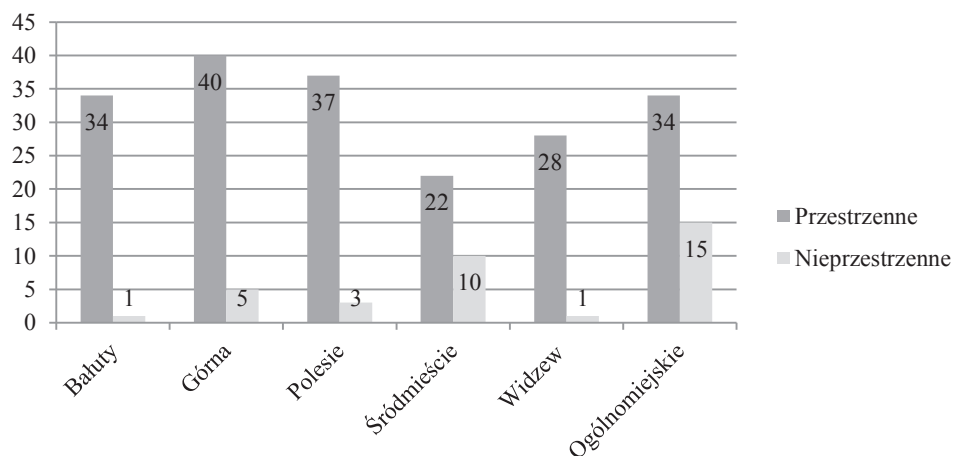
Opisywany katalog projektów tworzący, co próbowano wykazać, określoną strukturę potrzeb w zakresie społecznego wytwarzania przestrzeni można, w ograniczonym zakresie, traktować również jako wskaźnik jakości miejskiej przestrzeni publicznej. Wydaje się, iż w przypadku Łodzi potrzebne są liczne działania o charakterze inwestycyjnym, realizowane nie tylko w ramach budżetu obywatelskiego.

3.2. Analiza zadań niewybranych

Pomimo wstępnie zarysowanych konkluzji sformułowanych na podstawie analizy zadań wybranych przez mieszkańców Łodzi w I edycji budżetu obywatelskiego, uznaliśmy, że jej ograniczenie jedynie do 47 projektów, w kontekście wszystkich zaproponowanych zadań (759), wydawało się zbyt zawężające. Z drugiej strony analiza projektów, które otrzymały znikome poparcie społeczne, mogłaby nieco zniekształcić obraz potrzeb łódzkiej społeczności. Z tych powodów zdecydowano się objąć analizą także projekty, których liczba otrzymanych głosów była równa lub wyższa od średniej. Średnią obliczono dla każdej z dwóch kategorii zadań – ogólnomiejskich i lokalnych. W rezultacie do dalszej analizy wybrano 230 zadań, z wyłączeniem projektów, które zostały wybrane do realizacji. W pierwszej kolejności, podobnie jak w przypadku zwycięskich inicjatyw, każdy z projektów przyporządkowano do kategorii zadań przestrzennych lub nieprzestrzennych. Okazało się, że aż 195 projektów miało charakter przestrzenny, a jedynie 35 z analizowanych zadań można byłoby zaklasyfikować do grupy tzw. działań miękkich (zob. rys. 2).

Drugim etapem analizy było przyporządkowanie poszczególnych zadań do form łądów przestrzennych. Podobnie jak w przypadku projektów wybranych dominowały inicjatywy mające na celu kształtowanie łądu funkcjonalnego (194 projekty) oraz urbanistyczno-funkcjonalnego (124 projekty). Co czwarte z analizowanych zadań nawiązywało do łądu estetycznego, 32 zadania wpisywały się w łąd psychospołeczny, a jedynie 26 w ekologiczny (zob. tab. 3).

Analiza niewybranych zadań potwierdza wcześniejsze spostrzeżenia dowodzące, iż łodzianie zainteresowani są wytwarzaniem łądu funkcjonalnego oraz urbanistyczno-przestrzennego w przestrzeni swojego miasta. Wśród zgłaszanych inicjatyw dominują przedsięwzięcia dotyczące modernizacji łódzkich parków, placów zabaw,



Rys. 2. Niewybrane projekty w ramach I edycji łódzkiego budżetu obywatelskiego w podziale na zadania o charakterze przestrzennym i nieprzestrzennym

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 3. Charakterystyka niewybranych projektów w ramach I edycji łódzkiego budżetu partycypacyjnego w odniesieniu do form ładu przestrzennego

	Projekty przestrzenne	Formy ładu przestrzennego				
		urbanistyczno-architektoniczny	funkcjonalny	estetyczny	psycho-społeczny	ekologiczny
Bałuty	34	18	34	11	7	3
Górna	40	23	39	10	8	10
Polesie	37	25	37	7	6	1
Śródmieście	22	18	22	7	1	9
Widzew	29	17	28	11	8	2
Ogólnomiejskie	34	23	34	9	2	1
Ogółem	196	124	194	55	32	26

Źródło: opracowanie własne.

skwerów. Zgłaszane są także przedsięwzięcia mające na celu modernizację obiektów publicznych, głównie budynków szkolnych oraz boisk. Mieszkańcom doskwiera również kiepski stan infrastruktury drogowej i chodników. Można uznać, iż projekty te dowodzą licznych deficytów miejskiej infrastruktury, które sprawiają, że mieszkańcy nie wykorzystują w pełni możliwości budżetu obywatelskiego polegających m.in. na szansie zgłaszania projektów mogących przyczynić się do rozwiązania licznych problemów społecznych Łodzi.

4. Zakończenie

W ramach łódzkiego budżetu partycypacyjnego mieszkańcy mogą wysuwać pomysły dotyczące tzw. projektów twardych – inwestycyjnych związanych z przekształceniami przestrzeni, albo miękkich – nastawionych na rozwiązywanie problemów społecznych. Zgłaszane propozycje zadań nie powinny jednak wykraczać poza kompetencje miasta, finalnie głównego ich wykonawcę.

Przeprowadzona analiza dowiodła, iż mieszkańcy Łodzi zgłaszają oraz wybierają głównie projekty o charakterze przestrzennym, będące wyrazem chęci wprowadzenia lub utrzymania ładu funkcjonalnego oraz urbanistyczno-architektonicznego. Są to zadania o charakterze głównie inwestycyjnym mającym na celu budowę lub modernizację wybranych obiektów lub miejsc w przestrzeni publicznej miasta. Zdecydowanie mniej wysuwanych inicjatyw odnosi się do chęci kształtowania ładu psychospołecznego oraz ekologicznego.

Uzyskane wyniki dowodzą, w naszej opinii, licznych deficytów miejskiej przestrzeni i zarazem oczekiwań w zakresie jej kształtowania i użytkowania. Proponowane i wybierane przez mieszkańców propozycje wskazują na to, iż budżet obywatelski jest nowym i zarazem efektywnym sposobem społecznego wytwarzania miejskiej przestrzeni stanowiącym uzupełnienie lub wypełniającym braki prowadzonej polityki miejskiej.

Dzięki temu mechanizmowi mieszkańcy zyskali sposobność zgłaszania oraz wybierania zadań, które sukcesywnie zaspokajają ich lokalne, często osiedlowe potrzeby ograniczając deficyty, które z różnych względów wcześniej nie były dostrzegane przez miejskich włodarzy. A potrzeby te, można skonstatować, są dość prozaiczne i sprowadzają się do naprawy tego co powinno być naprawione i do budowy takich obiektów, które wpłyną pozytywnie na poprawę jakości życia mieszkańców w ich najbliższej okolicy. Nie chodzi bowiem o budowę nowych galerii handlowych, biurów, stadionów, wielopasmowych ulic czy hal sportowych lecz o stosunkowo niewielkie przedsięwzięcia – proste chodniki, bezpieczne przejścia dla pieszych, place zabaw czy rozmaite miejsca spotkań, rekreacji. W tym kontekście budżet obywatelski można rozpatrywać jako „obywatelski” sposób wytwarzania miejskiej przestrzeni.

Literatura

- Borowski K., 2015, *Budżet partycypacyjny jako instrument kształtowania polityki budżetowej i zarządzania finansami JST na przykładzie miasta Łódź*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 404, s. 24–36.
- Dymnicka M., 2007, *Osiedla za bramą a ciągłość kulturowa i społeczna w kształtowaniu przestrzeni miejskiej*, [w:] Jałowiecki B., Łukowski W. (red.), *Gettoizacja polskiej przestrzeni miejskiej*, Wydawnictwo SWPS Academica, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Dymnicka M., 2013, *Przestrzeń publiczna a przemiany miasta*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

- Gawroński H., 2015, *Efektywność partycypacyjnych instrumentów zarządzania miastem*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, vol. 1, s. 273–286.
- Gądecki J., 2007, „*Za murami*” – krytyczna analiza dyskursu na temat osiedli typu *gated communities* w Polsce, [w:] Jałowiecki B., Łukowski W. (red.), *Gettoizacja polskiej przestrzeni miejskiej*, Wydawnictwo SWPS Academica, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Gerwin M., 2012, *Odkrywanie demokracji*, [w:] Filar P., Kubicki P. (red.), *Miasto w działaniu. Zrównoważony rozwój z perspektywy oddolnej*, Instytut Obywatelski, Warszawa.
- Jałowiecki B., Szczepański M.S., 2006, *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Jałowiecki B., 2007, *Fragmentacja i prywatyzacja przestrzeni*, [w:] Jałowiecki B., Łukowski W. (red.), *Gettoizacja polskiej przestrzeni miejskiej*, Wydawnictwo SWPS Academica, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Kaliśiak-Mędelska M., 2016, *Budżet obywatelski w Polsce. Analiza porównawcza Łodzi i Poznania*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 443, s. 103–114.
- Karwińska A., 2008, *Gospodarka przestrzenna. Uwarunkowania społeczno-kulturowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Kęłowski W., 2013, *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Instytut Obywatelski, Warszawa.
- Kubicki P., 2016, *Wynajdywanie miejskości. Polska kwestia miejska z perspektywy długiego trwania*, Nomos, Kraków.
- Kuriata A., 2013, *Budżet partycypacyjny jako przejaw demokracji uczestniczącej w samorządzie lokalnym*, [w:] Korczak J. (red.), *Województwo, region, regionalizacja 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej: II Wydziałowa Konferencja Kół Naukowych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego*, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław.
- Kusińska E., 2017, *Kształtowanie miejskich przestrzeni publicznych zgodnie z potrzebami lokalnych społeczności*, *Przestrzeń – Urbanistyka – Architektura*, vol. 2, s. 85–94.
- Leszczowicz-Baczyński J., 2016, *Budżet partycypacyjny jako szansa redukcji społecznych problemów miast*, *Przegląd Socjologiczny*, nr LXV (65) 1, s. 147–167.
- Leśniewska-Napierała K., 2017, *Budżet partycypacyjny jako narzędzie finansowania inwestycji w Łodzi*, *Studia Miejskie*, t. 25 (2017), s. 107–119.
- Martela B., 2013, *Budżet partycypacyjny w Polsce – wdrożenie i perspektywy*, *Władza Sądzenia*, nr 2/2013, s. 24–33.
- Michalska-Żyła A., Brzeziński K., 2017, *Budżet partycypacyjny jako mechanizm współzrządzenia miastem*, *Annales UMCS. Sectio K: Politologia*, vol. 24, no. 2, s. 205–223.
- Pobłocki K., 2013, *Prawo do odpowiedzialności*, [w:] Miessen M., *Koszmar partycypacji*, Fundacja Bęc Zmiana, Warszawa, s. 7–37.
- Poniatowicz M., 2014, *Kontrowersje wokół idei budżetu partycypacyjnego jako instrumentu finansów lokalnych*, *Studia Ekonomiczne*, nr 198, s. 177–188.
- Schugurensky D., 2001, *Enlightenment and engagement in adult education for democratic citizenship: Lessons from the citizens' forum and the participatory budget*, http://fcis.oise.utoronto.ca/~daniel_schugurensky/2001schugurensky.pdf (20.12.2017).
- Siciarek M., 2014, *Narzędzia partycypacyjne nie gwarantują partycypacji*, [w:] Bukowiecki Ł., Obaraska M., Stańczyk X. (red.), *Miasto na żądanie. Aktywizm, polityka miejska, doświadczenia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Tobiasz-Lis P., 2011, *Osiedla grodzone w Łodzi. Przyczyny i konsekwencje*, *Przestrzeń – Społeczeństwo – Gospodarka*, nr 10, s. 99–114.
- Wampler B., 2007, *A guide to participatory budgeting*, [w:] Shah A. (red.), *Participatory Budgeting*, World Bank, Washington, DC.

Akty prawne

Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim, Dz.U. 1998 nr 91 poz. 576.

Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578.

Ustawa z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału państwa, Dz.U. 1998 nr 96 poz. 603.

Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. 2003 nr 80 poz. 717.

Ustawa z 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. 2003 nr 96 poz. 873.