

Kamil Brzeziński

Uniwersytet Łódzki

Budżet (nie)obywatelski? – analiza czterech edycji łódzkiego budżetu obywatelskiego

The Non-Participatory Budget? – analysis of four editions of the participatory budget in Łódź, Poland

ABSTRACT: Participatory budgets are usually understood as a decision making process. Residents of the city are given the opportunity to decide how to expend a particular pool of public funds. This form of public participation is gaining great popularity in Poland. This popularity is also accompanied by a lot of controversy. The first question is: to what extent so-called participatory budgets are really participatory? Taking into account the above arguments and opinions, the main goal of this paper is to take part in the ongoing discussion on the civic and participatory aspects of participatory budgets. The text will attempt to present results of synthetic analysis of participatory budgets in theoretical perspective as well as in relation to the literature of participation and civic engagement. The paper will present the experience of Łódź in the implementation of participatory budget.

KEYWORDS: Participatory budget, Łódź, city, participation.

STRESZCZENIE: Budżety partycypacyjne rozumiane zwykle jako procesy decyzyjne, w których mieszkańcy miast mogą samodzielnie decydować o wydatkowaniu określonej puli środków publicznych, zyskują w Polsce coraz większą popularność. Rosnącemu zainteresowaniu towarzyszą pojawiające się coraz częściej liczne kontrowersje. Przede wszystkim zadawane jest pytanie, na ile proponowane procedury budżetowe są partycypacyjne?, i na ile budżety te są (nie)obywatelskie? W związku z powyższym artykuł jest próbą włączenia się w trwającą dyskusję na temat „partycypacyjności” i „obywatelskości” budżetów partycypacyjnych. Syntetycznej analizie poddano miejsce i status budżetów partycypacyjnych w ogólnej refleksji teoretycznej

na temat partycypacji. W tekście przedstawiono także próbę zaprezentowania i oceny łódzkiego budżetu obywatelskiego, zarówno w odniesieniu do kwestii teoretycznych, jak i empirycznych.

SŁOWA KLUCZOWE: Budżet partycypacyjny, budżet obywatelski, Łódź, miasto, partycypacja.

Wstęp

Głównym celem artykułu jest przyjrzenie się mechanizmowi budżetu partycypacyjnego, zarówno w odniesieniu do perspektywy teoretycznej, jak i empirycznej. W sferze teoretycznej w szczególności będę starał się odnieść ideę budżetu partycypacyjnego do klasycznej propozycji Stuarta Langtona (1978), który wyróżnił cztery kategorie partycypacji publicznej oraz do drabiny partycypacji zaproponowanej przez Sherry R. Arnstein (2012). W sferze empirycznej swoje rozważania opierać będę na doświadczeniach związanych z wdrażaniem łódzkiego budżetu obywatelskiego. W tym celu wykorzystano dane zastane na temat udziału mieszkańców Łodzi w głosowaniach w czterech dotychczasowych edycjach, które otrzymano z Biura ds. Partycypacji Społecznej Urzędu Miasta Łodzi¹. Odnosząc rozważania teoretyczne do wyników analizy danych, postaram się odpowiedzieć na pytanie, w jakim stopniu łódzka wersja budżetu obywatelskiego jest mechanizmem włączającym i aktywizującym mieszkańców w proces współdecydowania o mieście. Innymi słowy, czy budżet ten jest obywatelski czy nieobywatelski?

W Polsce od kilku lat zaobserwować można zwiększającą się popularność budżetów partycypacyjnych. Potwierdzają to statystyki udostępnione na jednym z portali poświęconych tematyce budżetów obywatelskich, z których wynika, że w roku 2013² zrealizowano w Polsce 8 takich inicjatyw, rok później 48, a w 2015 roku mechanizm ten został wprowadzony w 80 miastach i gminach (budzetyobywatelskie.pl). Nieco gorzej wyglądają statystyki dla roku 2016. Z informacji zamieszczonych na wspomnianym portalu wynika, że w tym czasie jedynie 58 polskich samorządów zdecydowało się na wprowadzenie bądź utrzymanie mechanizmu budżetu obywatelskiego. Warto jednak zauważyć, że do powyższych statystyk należy podchodzić dość ostrożnie. Niemniej jednak nie zmienia to faktu, że budżety obywatelskie stały się dość po-

¹ W tym miejscu chciałbym podziękować panu Krzysztofowi Lechowiczowi z Biura ds. Partycypacji Społecznej oraz dr Anecie Krzewińskiej za wsparcie w uzyskaniu danych.

² Na portalu nie uwzględniono łódzkiego budżetu obywatelskiego, aczkolwiek wynika to z przyjętej metodologii. W roku 2013 w Łodzi przeprowadzono kampanię edukacyjno-informacyjną, zebrano propozycje od mieszkańców oraz przeprowadzono głosowanie, natomiast zwycięski projekt realizowane były w ramach budżetu miasta na roku 2014.

wszechne („modne”), a wraz z ich popularyzacją pojawiły się liczne kontrowersje. W szeroko prowadzonej debacie na temat budżetów partycypacyjnych podkreśla się m.in., że „polskie” budżety odbiegają znacznie od pierwowzoru tego mechanizmu uruchomionego pierwszy raz w 1990 roku w Porto Alegre (Bluj, Stokłuska 2015, s. 7). Budżet partycypacyjny w brazylijskim mieście wnosił nowe spojrzenie do myślenia o tym, jak bardzo bezpośrednia może być lokalna demokracja i jak znacząco mieszkańcy mogą decydować o publicznych wydatkach (Bluj, Stokłuska 2015, s. 7). Zdaniem niektórych w polskich budżetach w niewystarczającym stopniu kładzie się nacisk na te aspekty. Dość krytycznie o polskich budżetach partycypacyjnych wypowiada się również Kacper Pobłocki (2013, s. 13), który w przedmowie do książki Marcusa Miessen *Koszmar partycypacji* (2013) porównuje je do gry podwójnie pozorowanej. Jego zdaniem, władze miast dają mieszkańcom do dyspozycji jeden procent (lub mniej) budżetu miasta, by móc w większym stopniu swobodnie decydować o pozostałych dziewięćdziesięciu dziewięciu. Dodaje także, że budżety obywatelskie w większości przypadków nie są narzędziem do zwiększania udziału mieszkańców w podejmowaniu istotnych decyzji, lecz raczej czymś na wzór konkursu grantowego lub teleturnieju audiotele (Pobłocki 2013, s. 12). W podobnym (krytycznym) tonie wypowiada się Borys Martela (2013, s. 29), zauważając, że wszystkie budżety partycypacyjne w polskich miastach zakładają głosowanie powszechne, w którym można wziąć udział bez uczestnictwa w spotkaniu czy dyskusji. Podkreśla że żadnemu z samorządów nie udało się wprowadzić mechanizmów bardziej deliberacyjnych polegających na podejmowaniu decyzji bezpośrednio na spotkaniach po wcześniejszej dyskusji (Martela 2013, s. 29). Jego zdaniem mechanizm budżetu partycypacyjnego powinien być w większym stopniu osadzony w idei demokracji uczestniczącej, aczkolwiek w tym kontekście wątpliwość budzi szczerść zainteresowania klasy politycznej pełnym włączeniem mieszkańców do procesu współdecydowania (Martela 2013, s. 29). Na mankamenty polskich budżetów partycypacyjnych zwraca uwagę również Wojciech Kębłowski (2014, s. 36), w opinii którego budżety przygotowywane są odgórnie i bez stosownych konsultacji z mieszkańcami. Jak dodaje, często są opracowywane w ekspresowym tempie opierając się na doświadczeniach innych (z założenia doświadczonych) miast, bez pogłębionej refleksji nad celowością kopiowania pewnych rozwiązań. Dodatkowo zauważa, że „Bardzo rzadko po ogłoszeniu zasad organizowane są spotkania, na których uczestnicy mogliby podjąć współpracę przy opracowaniu postulatów i projektów. Tam, gdzie zebrania się odbywają, mają zazwyczaj charakter informacyjny i są pozbawione jakiegokolwiek mocy decyzyjnej. Na etapie składania projektów inwencja mieszkańców jest bardzo

ograniczona” (Kęłowski 2014, s. 36). Na ważne kwestie w ramach funkcjonowania „nowatorskich” narzędzi partycypacyjnych, takich m.in. jak budżety obywatelskie, zwraca uwagę także Marta Siciarek (2014). Jej zdaniem aktywny udział mieszkańców w procedurze budżetu partycypacyjnego wymaga określonych kompetencji. W efekcie inicjatywy te kierowane są głównie do osób aktywnych, wykształconych i obecnych w przestrzeni publicznej. Jak dodaje grupy te są *de facto* faworyzowane przez funkcjonujące procedury budżetowe (Siciarek 2014).

Podsumowując wstępne rozważania na temat polskich budżetów partycypacyjnych można wskazać kilka mankamentów. Po pierwsze, przyjmowane w naszym kraju procedury odbiegają w znacznym stopniu od brazylijskiego pierwowzoru, który w literaturze traktowany jest jako pożądaný wzór. Po drugie, mieszkańcom umożliwia się dysponowanie jedynie symbolicznymi kwotami, stanowiącymi często mniej niż jeden procent budżetu miasta. Po trzecie, realizacji i wdrażaniu nie towarzyszą spotkania z mieszkańcami, na których za pomocą konsensusu wypracowywane byłyby wspólne projekty. Po czwarte, zdarza się, że procedury przyjmowanych budżetów obywatelskich są nieprze-myślanymi kopiami z innych miast, nieodpowiadającymi brazylijskiemu wzorcowi. I wreszcie, słabością jest mniej lub bardziej świadome faworyzowanie pewnych grup mieszkańców. Zaprezentowane opinie na temat polskich budżetów partycypacyjnych nie tworzą wyczerpującej listy ich defektów, aczkolwiek są wystarczającą przesłanką do podjęcia próby ich oceny zarówno w odniesieniu do teorii, jak i praktyki.

Krótką historia budżetu partycypacyjnego

Idea budżetu partycypacyjnego wywodzi się z brazylijskiego Porto Alegre, w którym w 1990 roku po raz pierwszy wprowadzono ten mechanizm (Górski 2007, s. 71). W ślady za Porto Alegre dość szybko poszły kolejne miasta brazylijskie, w tym m.in. Belo Horizonte, Belem, Recife, Santo Andre. Pomysł na wdrażanie budżetów partycypacyjnych zyskiwał popularność w innych miastach Ameryki Południowej, w tym w Ekwadorze, Peru, Argentynie, Chile, Boliwii i Wenezueli. W końcu przyszła także kolej na Europę Zachodnią i Amerykę Północną (Górski 2007, s. 44). Według Nelson Dias (2014, s. 21) rosnącą popularność budżetów partycypacyjnych wyjaśnić można m.in. kryzysem liberalnej demokracji oraz pewnego typu „demokratycznym rozczarowaniem” (democratic disenchantment). Jego zdaniem wspomniany kryzys przejawia się m.in. coraz niższym odsetkiem osób biorących udział w wyborach, zwiększającą się nieufnością do polityków i in-

stytucji, a także coraz wyższym poczuciem alienacji. Jak dodaje, powszechne staje się wśród obywateli przekonanie, że nie są reprezentowani przez polityków, a ich rola ogranicza się jedynie do aktu głosowania – wrzucania karetek do urny. Na podobne zjawiska w warunkach polskich zwraca uwagę Rafał Górski (2007, s. 39), zdaniem którego „rezultatem zachodzących zmian staje się masowa odmowa udziału w głosowaniu”. W jego opinii sytuacja ta wynikać może z prostego faktu, iż „radni są zakotwiczeni w partiach, nie w społeczeństwie, natomiast społeczeństwo wycofuje się z udziału w wyborach, ponieważ uznaje, że nie ma rzeczywistego wpływu na politykę – ograniczoną do walki o stołki i przywileje dla nielicznych” (Górski 2007, s. 41). W jego opinii potrzebne jest coś zupełnie nowego i innego od pionowości struktur decydowania, a tym może być procedura określana mianem demokracji uczestniczącej. Jak wyjaśnia „demokracja uczestnicząca to swego rodzaju kompromis między zwolennikami demokracji bezpośredniej a obrońcami demokracji przedstawicielskiej” (Górski 2007, s. 43). W tym kontekście budżet partycypacyjny postrzegać można jako narzędzie w pewnym stopniu urzeczywistniające idee demokracji uczestniczącej. Stąd też może wynikać ich rosnąca popularność także poza Ameryką Południową. W latach 1999–2006 budżety partycypacyjne wprowadzano m.in. w następujących europejskich miastach: Kordobie, Jerez, Seville, Gerafe, Rubi, Saint Denis, Balsamo, Picienzie (Górski 2007, s. 45). W końcu „budżetowa moda” dotarła także do Polski, chociaż początkowo nikt nie spodziewał się, że budżety partycypacyjne staną się tak popularne. Jak zauważa Kęłowski (2013, s. 6): „Gdy w 2011 roku w Sopocie doprowadzono do realizacji pierwszego w Polsce budżetu partycypacyjnego, mało kto się spodziewał, że ten odosobniony eksperyment wkrótce zyska status jednej z najpopularniejszych w naszym kraju inicjatyw mających na celu włączanie mieszkańców w proces zarządzania miastami. Okazało się, że już w 2012 roku w ślady za Sopotem poszły, takie miasta jak Elbląg, Gorzów Wielkopolski i Zielona Góra” (Kęłowski 2013, s. 6). Zdaniem Marteli (2013, s. 24) w warunkach polskich do popularyzacji idei budżetu partycypacyjnego przyczyniła się w znacznym stopniu wydana w 2007 roku, wielokrotnie już cytowana w niniejszym opracowaniu, publikacja Górskiego „Bez Państwa. Demokracja uczestnicząca w działaniu”, w której autor dokładnie opisał doświadczenia brazylijskiego Porto Alegre związane z wprowadzeniem tej swego rodzaju innowacji partycypacyjnej. I choć, jak podkreślają Martela oraz Kęłowski, w pierwszych latach po opublikowaniu książki mało osób wierzyło, że podobny mechanizm demokracji uczestniczącej będzie można zastosować w Polsce, to jednak w 2011 roku okazało się, że władze Sopotu zdecydowały się spróbować, a już rok później do gro-

na „innovatorów” dołączyły kolejne samorządy (Martela 2013). W 2015 roku, jak wynika z danych zamieszczonych na portalu budzetyobywatelskie.pl, budżety partycypacyjne wprowadzone zostały w 80. polskich samorządach. Z kolei z informacji zamieszczonych na portalu bp.partycypacjaobywatelska.pl wynika, że w 2015 roku budżety obywatelskie realizowane były w większości dużych polskich miast (powyżej 250 tys. mieszkańców), w tym w Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Poznaniu, Warszawie i Wrocławiu.

Zdaniem Marteli (2013, s. 24), poza publikacją książki Górskiego, popularność budżetów partycypacyjnych w Polsce wynika z kilku przyczyn. Po pierwsze, z sukcesu budżetu sopockiego, który zainspirował kolejne władze samorządowe do wprowadzenia podobnych mechanizmów włączających mieszkańców w procesy współdecydowania. Po drugie, wprowadzenie budżetów partycypacyjnych postrzegane mogło być jako sposób na zwiększenie społecznego poparcia dla lokalnych polityków, co miało istotne znaczenie w perspektywie zbliżających się wyborów samorządowych (mowa o wyborach samorządowych z roku 2014). Trzecią przyczyną mogła być rosnąca presja ze strony lokalnych społeczeństw obywatelskich, w tym organizacji pozarządowych, które w budżecie partycypacyjnym dostrzegały szansę na uzyskanie możliwości współdecydowania o sprawach istotnych dla miasta.

Budżet partycypacyjny a partycypacja

Celem tej części artykułu jest próba przyjrzenia się budżetom partycypacyjnym w odniesieniu do literatury przedmiotu dotyczącej szeroko rozumianej partycypacji, w szczególności do klasycznej propozycji Sturarta Langtona (1978) oraz drabiny partycypacji Sherry R. Arnstein (2012). Na wstępie zaznaczyć należy, że budżet partycypacyjny w literaturze definiowany jest zwykle jako proces decyzyjny, w którym mieszkańcy danego miasta lub gminy mogą samodzielnie zdecydować o wydatkowaniu określonej puli środków publicznych (zob. Kęłowski 2013, s. 6; Martela 2013, s. 25). Z kolei procedura budżetowa powinna składać się z następujących etapów: zgłaszania pomysłów przez mieszkańców, sprawdzania przez urzędników możliwości wykonania pomysłów przez miasto lub gminę i określenia finalnej listy propozycji, wyboru pomysłów przez mieszkańców poprzez głosowanie, a następnie wpisanie wybranych inicjatyw do budżetu miasta, realizacji propozycji przez miasto lub gminę (Martela 2013, s. 25). W efekcie rola władz miasta lub gminnych ogranicza się, lub powinna się ograniczać, do technicznego wsparcia organizacji

procesu oraz weryfikacji zgłaszanych przez mieszkańców propozycji pod kątem formalno-prawnym³ oraz gospodarności⁴.

Mając na uwadze powyższą definicję, opis etapów oraz fakt, że budżety określa się jako partycypacyjne, warto przyjrzeć się im bliżej, w celu ustalenia ich rzeczywistej „partycypacyjności” w kontekście refleksji nad partycypacją. Termin „partycypacja” definiowany jest jako „udział, branie udziału, uczestniczenie, czyli włączanie się jednostki w sprawy szerszej zbiorowości, współdziałanie z innymi w sytuacji zbieżności interesów” (Surdej 2000, s. 83). Najczęściej pojęcie to rozumiane jest jednak jako mniej lub bardziej bezpośrednie uczestnictwo obywateli w życiu społecznym (publicznym, politycznym) (Kaźmierczak 2011, s. 83). W literaturze dodatkowo wyróżnia się trzy rodzaje partycypacji: społeczną, publiczną (obywatelską) oraz indywidualną (Kaźmierczak 2011). Partycypacja publiczna, bo ta jest głównym przedmiotem zainteresowania niniejszego tekstu, dotyczy zaangażowania jednostek w działania struktur i instytucji demokratycznego państwa, a także zarządzania przez nie lub podległych im organizacji sektora publicznego (Kaźmierczak 2011, s. 84). Tak rozumiana partycypacja w warunkach polskich zwykle określana jest jako partycypacja obywatelska (Piasecki 2009) lub społeczna (Długosz, Wygnański 2005). W tak rozumianą partycypację publiczną (obywatelską) wydaje się wpisywać mechanizm budżetu partycypacyjnego. Przyjmując powyższe założenia, należy odnieść się do klasycznej propozycji S. Langtona (1978), który wyróżnił cztery kategorie partycypacji publicznej: aktywność publiczną (*public action*), angażowanie obywateli (*public involvement*), partycypację wyborczą (*electoral participation*) oraz obowiązkową (*obligatory participation*). Aktywność publiczną rozumieć należy jako wszelkie działania podejmowane i kontrolowane przez obywateli, w celu wpłynięcia na decydentów. Jako przykład tego rodzaju aktywności autor podaje lobbowanie, protest, nieposłuszeństwo obywatelskie, edukację publiczną itp. Angażowanie obywateli jego zdaniem polega na próbie włączenia przez władze obywateli w procesy decyzyjne, aczkolwiek działania te są inicjowane i kontrolowane przez decydentów. Z kolei partycypacja wyborcza to uczestnictwo obywateli w wyborach zarówno ogólnokrajowych, jak i lokalnych, a także wszelkiego rodzaju referendach. Ostatnią kategorią jest partycypacja obligatoryjna, która rozumiana jest jako przymusowa aktywność

³ Zgłaszane propozycje oceniane są pod kątem możliwości ich realizacji przez miasto (gminę), tzn. sprawdzane jest czy wpisują się one w katalog zadań i kompetencji gminy.

⁴ Weryfikacja ta polega na sprawdzeniu czy w najbliższej przyszłości na wskazanym w propozycji zadaniu miejscu nie jest już planowana inna inwestycja, która wiązałaby się z dodatkowym generowaniem kosztów.

obywateli wynikająca z przepisów prawa, np. płacenie podatków (Każmierczak 2011). Odnosząc się do powyżej przedstawionych kategorii budżet partycypacyjny należałoby zaklasyfikować do kategorii „angażowanie obywateli”, gdyż o uruchomieniu tego mechanizmu decydują władze lokalne i one określają procedury jego przebiegu. Z drugiej jednak strony warto zauważyć, że to sami mieszkańcy formułują propozycję własnych zadań, a następnie w wyniku głosowania decydują, które z nich powinny zostać zrealizowane. Co więcej, przed głosowaniem autorzy poszczególnych pomysłów mogą lobbować społeczność lokalną, aby wsparła w głosowaniu ich inicjatywy, zatem wydaje się, że budżet partycypacyjny nosi również znamiona aktywności publicznej. Z kolei fakt, iż zadania, które zostaną zrealizowane wybierane są przez mieszkańców w powszechnym głosowaniu przesądza, iż mamy w tym przypadku również do czynienia z partycypacją wyborczą.

Rozważając „partycypacyjność” budżetu partycypacyjnego należy podjąć próbę odniesienia do popularnych drabin partycypacyjnych⁵. Jednym z przykładów może być propozycja Arnstein (2012, s. 12), która dość krytycznie ocenia działania decydentów w zakresie włączania obywateli do procesów decyzyjnych, pisząc m.in. „Partycypacja obywatelska przypomina jedzenie szpinaku – w zasadzie nikt nie jest przeciwko, bo w końcu to zdrowe. W teorii uczestnictwo rządzonych we władzy jest przecież kamieniem węgielnym demokracji. To wzniosła idea znajduje poklask właściwie u wszystkich. Jednakże aplauz słabnie, gdy strategię partycypacji chwala wykluczeni czarni, Meksykanie, Portorykańczycy, Indianie, Eskimosi i biali”. W jej opinii między nic nieznaczącą, rytualną partycypacją a posiadaniem realnej władzy, która może odzwierciedlać się w podejmowanych decyzjach jest olbrzymia różnica (Arnstein 2012, s. 13). Aby móc ocenić, które działania można byłoby uznać za pusty rytuał, a które za właściwą partycypację zaproponowała pewną typologię w postaci wyżej wspomnianej drabiny, w której wypunktowała osiem możliwych szczebli. Na samym dole znalazło się manipulowanie, którego przykładem może być umieszczanie obywateli w nieznaczących komitetach i ciałach doradczych, w których to raczej miejscy urzędnicy edukują i przekonują mieszkańców niż odwrotnie. Drugi poziom stanowi terapia, zdaniem Arnstein (2012, s. 21) „bezsilność jest tożsama z chorobą psychiczną”, w związku z powyższym oby-

⁵ Liczba propozycji, tzw. drabin partycypacyjnych, w literaturze przedmiotu jest dość znaczna, aczkolwiek w tekście ograniczono się do przedstawienia propozycji autorstwa Sherry R. Arnstein. Warto jednak sięgnąć także do propozycji Dagmira Długosza i Jana Jakuba Wygnańskiego, zaprezentowanej w publikacji pt. *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej* (2005).

wateli poddaje się terapii pod nazwą partycypacja. Mogą to być np. spotkania, na których mieszkańcy mają okazję do „wyżalenia się”, aczkolwiek ich prośby i tak raczej nie są uwzględniane. Trzecim szczeblem jest informowanie, a jego przykładem może być późne informowanie przez przedstawicieli władzy obywateli o planach, co uniemożliwia ich skorygowanie i wprowadzenie jakichkolwiek zmian. Zwykle w tym przypadku dominuje jednokierunkowy kanał komunikacji polegający na udzieleniu informacji. Czwarty szczebel to konsultowanie. Przykładem może być prośba o zaopiniowanie danego przedsięwzięcia, aczkolwiek bez gwarancji, że uzyskane propozycje zostaną uwzględnione. Piąty poziom to ugłaskiwanie – na tym szczeblu obywatele uzyskują już pewien wpływ, np. zapraszani są do decyzyjnych ciał (komisji), aczkolwiek stanowią w nich mniejszość, co umożliwia im łatwe przegłosowanie. Partnerstwem nazwano szczebel szósty, na którym decydenci dzielą się odpowiedzialnością za planowanie i podejmowanie decyzji, np. poprzez organizację decyzyjnych komitetów. Przedostatni poziom to delegowanie. W tym przypadku władze przekazują niemalże całą władzę na danym projektem/programem mieszkańcom. Natomiast najwyższym poziomem jest kontrola obywatelska, w jego ramach mieszkańcy mogą mieć pełną kontrolę nad przykładowym projektem/programem. Arnstein (2012, s. 35) podaje przykład przedsiębiorstwa społecznego, które po otrzymaniu dotacji mogłoby być samodzielnie kontrolowane np. przez grupę wykluczonych. Dodatkowo amerykańska badaczka dzieli poszczególne elementy drabiny partycypacyjnej na trzy szersze kategorie: brak uczestnictwa, działania pozorne i uspołecznioną władzę. Zaproponowaną przez nią drabinę partycypacji w uproszczonej formie przedstawia poniższa tabela.

Tabela 1. Drabina partycypacyjna autorstwa Sherry R. Arnstein

Kontrola obywatelska	Uspołecznienie władzy
Delegowanie	
Partnerstwo	
Ugłaskiwanie	Działania pozorne
Konsultacje	
Informowanie	
Terapie	Brak uczestnictwa
Manipulacja	

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Arnstein Sh. R., 2012.

Podsumowując rozważania tej części artykułu w kontekście budżetu partycypacyjnego, stwierdzić można że wpisuje się on w szeroko rozumianą partycypację publiczną (obywatelską), a w jej ramach w trzy z czterech kategorii wymienionych przez Langtona (1978), tj. aktywność publiczną, angażowanie

obywateli oraz partycypację wyborczą. Z kolei odnosząc się do drabiny partycypacyjnej zaproponowanej przez Arnsetein (2012) uzasadnione wydaje się zaklasyfikowanie budżetu partycypacyjnego do kategorii uspołecznionej władzy, aczkolwiek trudno jednoznacznie stwierdzić, do której podkategorii można byłoby go zaliczyć: partnerstwa, delegowania czy kontroli obywatelskiej. Mając na uwadze znaczenie kontroli obywatelskiej zaproponowane przez tę badaczkę, wydaje się, że do rozważenie pozostaje partnerstwo lub delegowanie.

Łódź i łódzki budżet obywatelski

Celem tej części opracowania jest przedstawienie procedury łódzkiego budżetu obywatelskiego oraz próba jego oceny jako mechanizmu włączającego mieszkańców do współdecydowania o mieście. Uzyskane dane od Urzędu Miasta Łodzi na temat liczby zgłoszonych propozycji zadań przez łodzian, liczby oddanych głosów, zarówno w sposób tradycyjny, jak i poprzez internet, zostaną zinterpretowane z wykorzystaniem opisanych wyżej kategorii partycypacji publicznej wyodrębnionych przez Langtona (1978), co powinno umożliwić wstępną ocenę „partycypacyjności” łódzkiego budżetu obywatelskiego.

Na wstępie warto jednak zaznaczyć, że Łódź od kilkunastu lat próbuje poradzić sobie z licznymi problemami, w tym m.in. chaosem przestrzennym, zagubieniem tożsamości, a także licznymi problemami społecznymi (Brzeziński 2011; Zysiak 2011). Oczywiście należy zdawać sobie sprawę, że w celu przezwyciężenia powyższych trudności niezbędne są wieloletnie, konsekwentnie realizowane działania, a budżet obywatelski nie stanowi „magicznego” remedium, aczkolwiek można go postrzegać jako jedno z potencjalnych narzędzi chociaż częściowej poprawy jakości życia mieszkańców dawnej „ziemi obiecanej”. Przede wszystkim za jego pomocą łodzianie mogą rok rocznie rozwiązywać niektóre istotne dla nich problemy. Z kolei możliwość współdecydowania (zgłaszania propozycji zadań oraz głosowania) może stanowić istotny czynnik wpływający na poczucie przywiązania do miasta, a tym samym wyższy poziom identyfikowania się i utożsamiania się z nim. Wyższy poziom identyfikacji może przełożyć się na większe zainteresowanie sprawami miejskim, a także wyższy poziom aktywności publicznej, czyli jednej z czterech kategorii partycypacji publicznej wymienianych przez Langtona (1978). Pisząc o uczestnictwie i aktywności obywatelskiej łodzian warto podkreślić, że na ziemiach polskich Łódź była jednym z istotniejszych miejsc rewolucji 1905 roku, która to zdaniem Wiktora Marca (2016, s. 15) „była jedną z nielicznych w polskiej historii prób masowej i oddolnej demokracji”. W Łodzi miały też miejsce tzw. „łódzkie strajki lutowe” z 1971 roku, a także strajk studentów uczelni łódz-

kich z 1981 roku. Można byłoby przypuszczać, że wysoki poziom aktywności publicznej jest raczej cechą charakteryzującą Łódzian, aczkolwiek nie potwierdzają tego ostatnie obserwacje odnoszące się m.in. do uczestnictwa mieszkańców miasta w konsultacjach społecznych czy spotkaniach informacyjno-edukacyjnych na temat budżetu obywatelskiego (Brzeziński 2016). O nikłym zainteresowaniu sprawami miejskimi wnioskować można na podstawie poziomu partycypacji wyborczej, czyli kolejnej z kategorii wymienionej przez Langtona (1978). Frekwencja wyborcza w ostatnich wyborach samorządowych (2014) w Łodzi wyniosła 38,3%, natomiast w województwie łódzkim nieco ponad 48%, a w kraju 47,2% (pkw.gov.pl). Jeszcze niższą frekwencję odnotowano w 2010 roku, wtedy jedynie 34% Łódzian zdecydowało się wziąć udział w głosowaniu, w województwie łódzkim frekwencja wyniosła około 48%, a w kraju około 47% (pkw.gov.pl). W świetle powyższych rozważań interesujące wydaje się bliższe przyjrzenie się łódzkiemu budżetowi obywatelskiemu jako nowemu mechanizmowi aktywizowania i włączania mieszkańców w procesy współdecydowania. W tym celu wykorzystane zostaną „langtonowskie” kategorie partycypacji publicznej, w tym w szczególności angażowanie obywateli – to władze miasta decydują nad ostatecznym kształtem budżetu obywatelskiego; aktywność publiczna – mogąca odnosić się do liczby składanych propozycji zadań do budżetu oraz partycypacja wyborcza.

Analiza powyżej przedstawionych kategorii wymaga wprowadzenia w kontekst łódzkiego mechanizmu. Na wstępie warto zauważyć, że po raz pierwszy budżet obywatelski wprowadzono w Łodzi w 2014 roku, chociaż decyzja o jego wdrożeniu zapadła już w roku 2012, kiedy Rada Miasta wraz z prezydent miasta przyjęła uchwałę o rozpoczęciu działań przygotowujących procedurę i kształt łódzkiej wersji budżetu. Następnie prezydent miasta powołała Zespół ds. opracowania zasad funkcjonowania i wdrożenia. Zespół liczył 23 członków, a w jego składzie znaleźli się przedstawiciele rady miejskiej, organizacji pozarządowych, rad osiedli, Urzędu Miasta Łodzi, a także Uniwersytetu Łódzkiego (Gałęcki 2013). W wyniku prac zespołu opracowano szczegółowe zasady umożliwiające wprowadzenie I edycji budżetu obywatelskiego w mieście, która została dodatkowo poprzedzona kampanią promocyjno-edukacyjną kierowaną do mieszkańców, zapoznającą Łódzian z ogólną ideą budżetów partycypacyjnych oraz procedurami przyjętymi przez miasto. Kampania przeprowadzona została w 2013 roku, a jej realizacja zlecona została organizacjom pozarządowym i poza tradycyjnymi formami promocyjnymi (plakaty, spoty, informacje w lokalnych mediach), w jej ramach przeprowadzono 36 spotkań warsztatowych z mieszkańcami (w każdej z jednostek pomocniczych miasta – tzw. osiedli – jedno spotkanie) oraz 5 spacerów badawczych (jeden

spacer w każdym z rejonów miasta – dzielnicy). W tym miejscu warto odnotować, że w ramach każdej z dotychczasowych edycji prowadzone były podobne działania, umożliwiające mieszkańcom wymianę pomysłów oraz dyskusję na temat łódzkiego budżetu.

Zgodnie z corocznie przyjmowanymi rozporządzeniami prezydenta miasta budżet obywatelski ma formę konsultacji społecznych, których celem jest uzyskanie od mieszkańców propozycji zadań oraz dokonanie przez łodzian, którzy ukończyli 16 lat, wyboru zadań, które zostały wcześniej zgłoszone i pozytywnie zweryfikowane przez merytoryczne komórki Urzędu Miasta Łodzi. W tym miejscu zaznaczyć należy, że w żadnej z dotychczasowych edycji miejsca urzędnicy nie wprowadzali do zgłaszanych propozycji zadań poprawek merytorycznych, natomiast każdy z pomysłów sprawdzany był pod kątem formalno-prawnym, tzn. weryfikowano czy dana propozycja wpisuje się w katalog zadań miasta (powiatu, gminy) oraz czy lokalizacja danej inwestycji planowana jest na terenie należącym do gminy i czy jest możliwa do wykonania w ciągu roku. Ponadto sprawdzano czy na danym terenie nie są planowane w niedalekiej przyszłości inne działania gospodarcze, by nie wydatkować bezmyślnie środków finansowych. Schemat procedury dotychczasowych edycji łódzkiego budżetu obywatelskiego jest zbliżony do etapów opisanych przez Martelę (2013, s. 25) i obejmuje: zgłaszanie pomysłów przez mieszkańców, weryfikację możliwości ich wykonania, wybór pomysłów do realizacji poprzez głosowanie mieszkańców, realizację. Dodatkowym elementem w przypadku Łodzi jest także coroczna ewaluacja, która umożliwia ocenę procedury oraz wprowadzenie niezbędnych zmian mających na celu dostosowanie budżetu do potrzeb mieszkańców i sprawiedliwszy podział środków między poszczególnymi częściami miasta. W ramach łódzkiego budżetu obywatelskiego mieszkańcy mogą zgłaszać propozycje i głosować na dwie kategorie zadań, tzw. ogólnomiejskie, których celem powinno być podniesienie jakości życia w całym mieście oraz tzw. lokalne służące przede wszystkim mieszkańcom jednej z pięciu dzielnic miasta⁶. Na każdą z tych kategorii zadań przyznawana jest oddzielna pula środków. Kwestie finansowania oraz podziału na rejony budziły pewne kontrowersje, co w efekcie przyczyniło się do wprowadzenia zmian w poszczególnych edycjach. Zmiany te prezentuje poniższa tabela.

⁶ Za wyjątkiem edycji IV, w której zadania lokalne (dzielnicowe) zamieniono na zadania osiedlowe; zob. tab. 1.

Tabela 2. Zmiany w sposobie finansowania zadań zgłaszanych przez mieszkańców w ramach budżetu obywatelskiego w Łodzi w I, II, III i IV edycji

Edycja I – rok 2014	Edycja II – rok 2015
<p>Pula środków – 20 mln zł.</p> <p>5 mln zł przeznaczono na tzw. zadania ogólnomiejskie.</p> <p>Kosztorysy zgłaszanych zadań nie były ograniczane i mogły wynieść nawet 5 mln zł, a o realizacji zadania decydował wynik głosowania, tzn. w ramach zadań ogólnomiejskich mógł zwyciężyć projekt o wartości 5 mln zł, który otrzymał najwięcej głosów.</p> <p>Po 3 mln zł na każdy z łódzkich rejonów (dzielnic, tj. Bałuty, Górna, Polesie, Śródmieście, Widzew).</p> <p>Nie przewidziano ograniczeń, co do wysokości budżetów zgłaszanych zadań. Ograniczeniem była jedynie ogólna pula – 3 mln zł.</p>	<p>Pula środków – 40 mln zł</p> <p>10 mln zł przeznaczono na tzw. zadania ogólnomiejskie.</p> <p>Kosztorysy zgłaszanych zadań, podobnie jak w I edycji, nie były ograniczane i mogły wynieść nawet 10 mln zł, a o realizacji zadania decydował wynik głosowania, tzn. w ramach zadań ogólnomiejskich mógł zwyciężyć projekt o wartości 10 mln zł, który otrzymał najwięcej głosów.</p> <p>Po 6 mln zł na każdy z łódzkich rejonów (dzielnic, tj. Bałuty, Górna, Polesie, Śródmieście, Widzew)</p> <p>Nie przewidziano ograniczeń, co do wysokości budżetów zgłaszanych zadań. Ograniczeniem była jedynie ogólna pula – 6 mln zł.</p>
Edycja III – rok 2016	Edycja IV – rok 2017
<p>Pula środków – 40 mln zł</p> <p>10 mln zł przeznaczono na tzw. zadania ogólnomiejskie.</p> <p>W III edycji wprowadzono ograniczenia dotyczące wysokości kosztów pojedynczego zadania do 25% ogólnej puli przeznaczonej na zadania ogólnomiejskie. Szacowany koszt zadania nie mógł przekroczyć kwoty 2,5 mln zł.</p> <p>Po 6 mln zł na każdy z łódzkich rejonów (dzielnic tj. Bałuty, Górna, Polesie, Śródmieście, Widzew).</p> <p>Zasadę ograniczającą wysokość budżetu pojedynczego zadania wprowadzono także do zadań lokalnych, szacowany koszt pojedynczej pozycji nie mógł przekroczyć kwoty 1,5 mln zł.</p>	<p>Pula środków – 40 mln zł.</p> <p>9,95 mln zł przeznaczono na tzw. zadania ogólnomiejskie.</p> <p>Podobnie jak w III edycji, wprowadzono ograniczenie dotyczące wysokości kosztów pojedynczego zadania do 25% ogólnej puli przeznaczonej na zadania ogólnomiejskie. Szacowany koszt zadania nie mógł przekroczyć kwoty 2 487 500 zł.</p> <p>W IV edycji zadania lokalne zamieniono zadaniami osiedlowymi. Każdej z jednostek pomocniczych miasta (w Łodzi jest ich 36) została wyliczona kwota według następującego wzoru: 200 tys. zł na każde osiedle + dodatkowa kwota w zależności od liczby mieszkańców. W efekcie kwoty na poszczególne osiedla wahały się od 230 tys. zł do 1,9 mln złotych.</p> <p>W IV edycji w odniesieniu do zadań osiedlowych nie wprowadzono ograniczeń, co do wysokości szacowanych kosztów zadania.</p>

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Zarządzenie 3971/VI/13; Zarządzenie 3837/VI/14; Zarządzenie 644/VII/15; Zarządzenie 2914/VII/16; materiały informacyjne zamieszczone na stronie: www.budzet.dlalodzi.info.

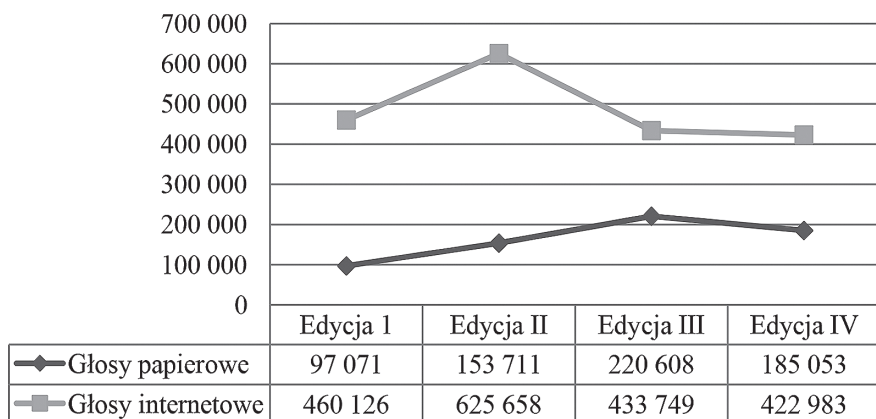
Po syntetycznym przedstawieniu zasad i procedur w ramach łódzkiego budżetu obywatelskiego w dalszej kolejności przedstawione zostaną dane umożliwiające wstępną ocenę budżetu jako mechanizmu włączającego mieszkańców do współdecydowania o mieście. Wyżej wspominałem, że frekwencja

wyborcza w wyborach samorządowych w Łodzi w ostatnich głosowaniach była stosunkowo niska. Odnosząc się do kategorii Langtona w postaci partycypacji wyborczej, warto zauważyć, że w Łodzi w 2014 roku odnotowano jedną z najwyższych frekwencji wśród większości polskich miast powyżej 250 tysięcy mieszkańców, które wprowadziły budżety partycypacyjne⁷. Jedynym miastem, w którym według danych zawartych na portalu bp.partycypacjaobywatelska.pl, frekwencja w wyborach zadań do budżetu obywatelskiego była wyższa był Wrocław.

Trudno jednoznacznie ocenić dane dotyczące frekwencji. Z jednej strony poziom partycypacji wyborczej łodzian na tle innych miast wypada imponująco, z drugiej strony, porównując frekwencję w ramach budżetu obywatelskiego do wyborów samorządowych, nie wspominając o parlamentarnych, a tym bardziej prezydenckich, to jest ona raczej średnia. Warto jednak pamiętać, że budżet obywatelski jest pewnym *novum*, zarówno dla mieszkańców Łodzi, jak urzędników i miejskich włodarzy. Ponadto odnosząc poziom partycypacji wyborczej do zainteresowania mieszkańców udziałem w innych formach konsultacji (por. Brzeziński 2016), liczba osób biorąca udział w budżetowym głosowaniu wydaje się imponująca. W tym miejscu warto wspomnieć, że w ramach I edycji zagłosowało niespełna 130 tysięcy łodzian, w II prawie 175 tysięcy, a w III 135 tysięcy, natomiast w ostatnim roku (edycja IV) 149 tysięcy. Analizując partycypację wyborczą łodzian warto również zaprezentować dane dotyczące głosowania w podziale na formę tradycyjną oraz internetową.

Jak wynika z danych zawartych na wykresie 1, mieszkańcy Łodzi zdecydowanie częściej wybierali internetową formę głosowania. Podczas II edycji budżetu obywatelskiego w ten sposób oddano ponad 625 tys. głosów. Sytuację tę można interpretować odnosząc się do diagramu umieszczonego poniżej (zob. wykres 2), z którego wynika, że wśród trzech głównych kategorii wiekowych biorących udział w głosowaniu znalazły się osoby z przedziału wiekowego 25–34 lata oraz 35–44 lata. Przypuszczać można, że osoby te biegle posługują się zarówno komputerem, jak i Internetem, zatem prawdopodobnie swój głos oddały on-line. Pomimo znaczącej dominacji internetowej formy głosowania należy zauważyć, że nadal znaczna część łodzian wybiera tradycyjny sposób głosowania. W pierwszej edycji za pomocą tej formy oddano niespełna 100 tysięcy głosów, ale w kolejnych edycjach liczba ta przekraczała 150 tysięcy, osiągając w III edycji poziom sięgający 220 tysięcy. Odnosząc te wyniki

⁷ Frekwencja w budżecie obywatelskim w roku 2014: Łódź 24%, Wrocław 30%, Poznań, 13%, Kraków 10%, Katowice 4% (por. bp.partycypacjaobywatelska.pl).

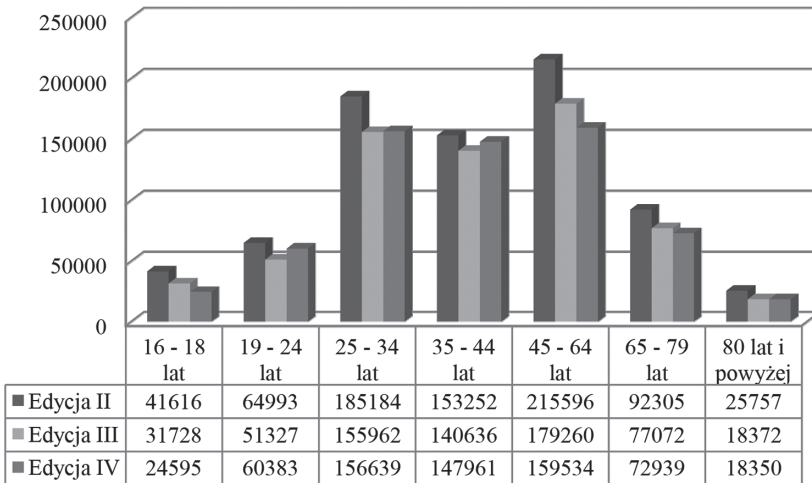


Wykres 1. Liczba oddanych głosów w poszczególnych edycjach łódzkiego budżetu obywatelskiego w podziale na głosy papierowe i internetowe

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Miasta Łodzi.

do zamieszczonych poniżej danych zauważyć należy, że najliczniejszą kategorią wiekową głosującą w dotychczasowych edycjach budżetu obywatelskiego były osoby z przedziału wiekowego 45–64 lata. Przypuszczać można, że większość przedstawicieli tej kategorii wiekowej mogła wybrać tradycyjną formę głosowania. Ponadto warto zauważyć, że liczba oddanych głosów w grupie wiekowej 65–79 przewyższa liczbę głosów oddanych przez osoby młode, zarówno z kategorii wiekowej 16–18, jak i 19–24 lata. Założyć można, że mieszkańcy z przedziału wiekowego 65–79 zdecydowanie częściej również korzystali z tradycyjnej formy głosowania. Zaprezentowane dane ilustrują dodatkowo, że łódzki budżet obywatelski cieszy się mniejszą popularnością wśród młodych łódzian, co – biorąc pod uwagę, że jest to mechanizm dość nowy i nowatorski – jest sporym zaskoczeniem.

Na podstawie przedstawionych danych dotyczących partycypacji wyborczej wydaje się, że uprawniają one do stwierdzenia, że łódzki budżet obywatelski cieszy się znaczną popularnością wśród łódzian. Pozytywnie należy też ocenić możliwość głosowania zarówno poprzez Internet, jak i w formie papierowej, co powoduje włączenie różnych kategorii wiekowych. Poza kategorią partycypacji wyborczej, w ramach szeroko rozumianej partycypacji publicznej Langton wyodrębnia jeszcze aktywność publiczną, czyli inicjowaną bezpośrednio przez mieszkańców (obywateli). W odniesieniu do mechanizmu budżetu obywatelskiego kategorię tę odnieść można do liczby zgłaszanych propozycji przez mieszkańców. Głównie w odniesieniu do tej kategorii partycypacji krytyczne uwagi kieruje Siciarek (2014), mówiąc o wykluczającej roli budżetów



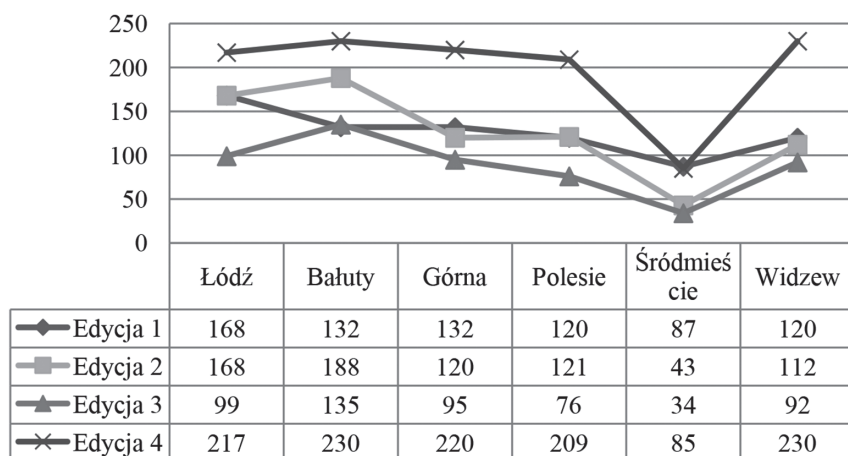
Wykres 2. Liczba oddanych głosów w poszczególnych edycjach łódzkiego budżetu obywatelskiego w podziale na kategorie wiekowe. Na wykresie nie uwzględniono danych dla I edycji, gdyż otrzymane informacje z UMŁ były niekompletne.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UMŁ.

partycypacyjnych. Pomimo że formularz wniosku do zgłoszenia zadania zawiera kilka stron, jego wypełnienie, przygotowanie kosztorysu, zebranie piętnastu podpisów poparcia, wymagają wyższych kompetencji niż sam udział w głosowaniu. Spostrzeżenie to ma pewne odzwierciedlenie w liczbie zgłoszonych propozycji przez Łodzian, którzy w ramach I edycji złożyli 759 propozycji zadań⁸. Trudno jednak jednoznacznie ocenić czy liczba ta świadczy o wysokim, czy też niskim poziomie partycypacji w ramach kategorii „aktywność publiczna”. Dla porównania w ostatniej edycji (rok 2017) poznańskiego budżetu obywatelskiego zgłoszono 121 propozycji, jednakże w tym miejscu należy zauważyć, że w przypadku Poznania każdy z mieszkańców może złożyć jedną propozycję, natomiast w Łodzi liczba ta jest nieograniczona.

Analizując dane z wykresu 3, warto zwrócić uwagę na liczbę zgłoszonych propozycji przez mieszkańców Łodzi w ramach IV edycji, która jest zdecydowanie wyższa niż w edycjach poprzednich. Różnica ta wynikać może z zastąpienia zadań lokalnych (dzielnicowych) zadaniami osiedlowymi. W efekcie miasto z 5 stref (dzielnice) zostało podzielone na 36 stref odpowiadających jednostkom pomocniczym miasta (osiedlom). Zmiana ta przyniosła korzystne skutki, a także zdemokratyzowała procedurę wyboru zadań. W trzech pierw-

⁸ W ramach II edycji zgłoszono 752 zadania, w III 531, a w IV 1191 zadań.



Wykres 3. Ogólna liczba zgłaszanych propozycji do łódzkiego budżetu obywatelskiego w poszczególnych edycjach z uwzględnieniem podziału na poszczególne rejony miasta

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UMi.

szych edycjach mieszkańcy mniejszych osiedli znajdujących się w danej dzielnicy o głosy na własne propozycje zadań musieli konkurować z wielotysięcznymi osiedlami sypialnianymi, co uniemożliwiało im przeforsowanie własnych pomysłów na etapie głosowania. W tym kontekście podział osiedlowy wydaje się bardziej sprawiedliwy, co jednocześnie przełożyło się na zwiększenie aktywności publicznej – większą liczbę zgłaszanych propozycji. Warto zauważyć, że w ramach III edycji łódzkiego budżetu obywatelskiego zgłoszono jedynie 531 zadań, najmniej spośród wszystkich edycji, co można byłoby zinterpretować jako pojawiającą się tendencję niechęci do tego mechanizmu, wynikającą m.in. z niemożności realizacji inicjatyw zgłaszanych przez mieszkańców mniejszych osiedli. Wprowadzone zmiany zahamowały tę negatywną tendencję i dodatkowo ożywiły łódzki budżet obywatelski.

Podsumowując rozważania na temat łódzkiego budżetu obywatelskiego w świetle dostępnych danych oraz w odniesieniu do zaproponowanych przez Langton kategorii partycypacji publicznej stwierdzić można, że łódzka inicjatywa wpisuje się w ideę angażowania obywateli. Urząd Miasta Łodzi poprzez budżet obywatelski umożliwił mieszkańcom włączenie się w procesy współdecydowania o mieście. W tym kontekście pozytywnie ocenić należy również możliwość wyboru formy głosowania (tradycyjna, internetowa), która prawdopodobnie pozytywnie wpływa na liczbę głosujących, zarówno młodych, jak i starszych. Dodatkowo na podkreślenie zasługuje brak merytorycznej ingerencji ze strony Urzędu w zgłaszane przez mieszkańców propozycje zadań. Pozy-

tywnie ocenić można również, co potwierdzają statystyki, zmianę zadań lokalnych na zadania osiedlowe, a także zwiększenie kwoty z 20 milionów złotych w edycji I do 40 milionów zł w edycjach kolejnych. Z drugiej strony zastanawiać się można, czy biorąc pod uwagę liczbę mieszkańców (niespełna 700 tys.), środki przeznaczane przez miasto na budżet obywatelski są odpowiednie. Z danych zawartych na portalu bp.partycypacjaobywatelska.pl wynika, że Łódź na budżet obywatelski przeznaczają 1% ogólnej puli budżetu miasta, a tym samym znajduje się w grupie miast, które na ten cel przeznaczają największe środki finansowe. Ponad 1% z ogólnego budżetu miasta na budżet partycypacyjne przeznaczają jedynie Białystok (1,4% od 2015 roku) i Katowice (1,06% od 2015 roku). W aspekcie partycypacji wyborczej trudno o jednoznaczną konkluzję. Z jednej strony, mechanizmy obowiązujące w łódzkim budżecie obywatelskim przyczyniły się do osiągnięcia jednej z wyższych frekwencji wyborczych wśród większości polskich dużych miast, które wprowadziły swoje wersje budżetu partycypacyjnego. Z drugiej strony, odnosząc uzyskane wyniki do frekwencji wyborczej w ramach wyborów samorządowych uczestnictwo wyborcze w ramach budżetu obywatelskiego osiąga relatywnie niski poziom. Analogicznie sytuacja wygląda w odniesieniu do aktywności publicznej, rozumianej w tym przypadku jako przygotowanie i zgłoszenie własnej propozycji zadania do budżetu obywatelskiego. Za punkt odniesienia może w tej sytuacji posłużyć liczba zgłoszeń w innych miastach albo ich porównanie między poszczególnymi edycjami łódzkiego budżetu. W obu przypadkach aspekt aktywności publicznej ocenić można pozytywnie. Na podkreślenie zasługuje zdecydowanie większa liczba zgłoszeń w ostatniej edycji, która prawdopodobnie wynika z wprowadzenia zadań osiedlowych. Trudno jednak ostatecznie rozstrzygnąć czy łódzki budżet jest, czy nie jest, obywatelski. Zaprezentowane dane upoważniają raczej do jego pozytywnej waloryzacji, aczkolwiek dane te powinny zostać uzupełnione o opinie samych mieszkańców.

Zakończenie

Głównym celem opracowania jest próba włączenia się w trwającą dyskusję na temat oceny „partycypacyjności” mechanizmów budżetu partycypacyjnego. Wykorzystując przykład łódzkiego budżetu obywatelskiego starałem się skonfrontować dominującą w polskiej literaturze krytyczną refleksję na temat sposobu realizacji budżetów partycypacyjnych w Polsce z teorią oraz praktyką w postaci wspomnianej łódzkiej wersji budżetu. Wśród opinii na temat polskich budżetów partycypacyjnych pojawiają się głosy, iż mechanizmy w niewielkim stopniu odpowiadają brazylijskiemu pierwowzorowi, a często bywa-

ją nieudaną kopią projektów innych polskich miast. Ponadto do dyspozycji mieszkańców oddaje się jedynie ułamek kwoty z ogólnego budżetu miasta, a przyjmowane sposoby realizacji nijak się mają do idei demokracji uczestniczącej. Jak zauważa Katarzyna Kajdanek (2015, s. 30) większość polskich budżetów przypomina plebiscyt pomysłów zgłaszanych przez pojedyncze osoby, w których dyskusję mieszkańców zastępuje głosowanie. Z drugiej jednak strony, odnosząc przyjmowane rozumienie budżetu partycypacyjnego do refleksji teoretycznej skonstatować można, że mechanizm ten wpisuje się w trzy z czterech kategorii partycypacji publicznej wymienionych przez Langtona, a także zajmuje wysoki „szczebel” na drabinie partycypacji zaproponowanej przez Arnstein. Udostępnione przez Urząd Miasta Łodzi dane dowodzą, że budżet obywatelski angażuje znaczną część mieszkańców miasta. Należy zdawać sobie sprawę, że uczestnictwo to w zdecydowanie większym stopniu wiąże się z partycypacją wyborczą niż „langtonowską” aktywnością publiczną. Należy jednak zauważyć, że ostatnio wprowadzone zmiany do procedury budżetowej pozytywnie wpłynęły również na tę drugą kategorię partycypacji.

Bazując w głównym stopniu na przedstawionych łódzkich doświadczeniach warto w tym miejscu odnieść się do części zarzutów. Słuszna wydaje się opinia, że proponowana procedura nie umożliwia wypracowywania propozycji zadań w ramach ogólnomiejskich spotkań konsultacyjnych, co byłoby zgodne z ideą demokracji uczestniczącej, aczkolwiek rozważyć można czy łódzka społeczność, a także mieszkańcy innych miast polskich, mają już odpowiednie kompetencje obywatelskie do takiej formy partycypacji. Jak pokazuje doświadczenie deliberacja, umożliwiająca kolektywne „wydyskutowanie” rozwiązania, sprawdza się w grupach obeznanych z daną problematyką, zainteresowanych danym tematem i zmotywowanych do otwartej dyskusji. Wydaje się, że takiej formy podejmowania decyzji społeczeństwo polskie musi się jeszcze dość długo uczyć, co wymaga podejmowania licznych działań edukacyjnych (Krzewińska 2016). Natomiast zgadzam się z argumentem, iż oddawanie mieszkańcom do dyspozycji 1% budżetu, zwłaszcza w mniejszych miejscowościach, jest partycypacją pozorowaną. Podnosząc argument o odstępstwach od pierwowzoru brazylijskiego warto pamiętać, że mechanizm budżetowy powinien być dostosowany do lokalnego kontekstu. Zauważyć również należy, że mieszkańcy i decydenci w Porto Alegre także potrzebowali czasu, aby wypracować odpowiednie dla ich miasta rozwiązania oraz zmobilizować mieszkańców do aktywnego uczestnictwa. Ideę budżetu partycypacyjnego i jego łódzką wersję oceniam raczej pozytywnie, aczkolwiek w przypadku tego drugiego ocena ta zbudowana jest głównie na analizie danych statystycznych oraz moich obserwacjach. W celu rzetelnej weryfikacji, zarówno łódzkiego budżetu obywatelskiego, jak

i podobnych inicjatyw podejmowanych w innych polskich miastach, niezbędne są pogłębione badania jakościowe, a tych, jak słusznie zauważa B. Martela (2013), polscy badacze raczej nie podejmują. Z kolei, jak zaznacza K. Kajdanek (2015), zainteresowanie tym tematem badaczy społecznych, obok działań ulepszających mechanizmy partycypacji prowadzonych przez jednostki miejskie, krytycznej uwagi mediów oraz chęci mieszkańców do brania współodpowiedzialności za miasto, to jeden z niezbędnych warunków poprawy polskich budżetów partycypacyjnych.

Literatura

- Arnstein S.R. (2012), *Drabina partycypacji*, [w:] *Partycypacja. Przewodnik Krytyki Politycznej*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa.
- Bluj A., Stokłuska A. (2015), *Budżet partycypacyjny (obywatelskie) krok po kroku. Poradnik dla praktyków*, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Warszawa.
- Brzeziński K. (2011), *Nowe centrum jako remedium na problemy Łodzi*, „Przegląd Socjologiczny”, t. LX/2–3, s. 393–422.
- Brzeziński K. (2016), *Między biernością a aktywnością obywatelską w kontekście łódzkiego budżetu obywatelskiego*, [w:] *Studia Miejskie*, t. 21, Mularska-Kucharek M. (red.), Katedra Geografii Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej, Opole, s. 167–181.
- Dias N. (red.) (2014), *25 years of Participatory Budgets in the world: a new social and political movement?*, [w:] *Hope for Democracy – 25 years of participatory budgeting worldwide*, Loco Association, Sao Bras De Alportel.
- Długosz D., Wygnański J.J. (2005), *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa.
- Gałecki A. (2013), *Budżet obywatelski w Mieści Łodzi*, [w:] *Partycypacja społeczna w Polsce. Atlas dobrych praktyk*, Ćwiklicki M., Frączek M. (red.), Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków.
- Gerwin M. (2012), *Odkrywanie demokracji*, [w:] *Miasto w działaniu. Zrównoważony rozwój z perspektywy oddolnej*, Filar P., Kubicki P. (red.), Instytut Obywatelski, Warszawa.
- Górski R. (2007), *Bez państwa. Demokracja uczestnicząca w działaniu*, Korporacja Ha!art, Warszawa.
- GUS (2013), *Ludność w województwie łódzkim. Stan i struktura demograficzno-społeczna. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa.
- Kajdanek K. (2015), *Budżet obywatelski czy „budżet obywatelski”? Komentarz w sprawie Wrocławskiego Budżetu Obywatelskiego*, [w:] *Problemy Rozwoju Miast*, II, s. 29–35.
- Kaźmierczak T. (2011), *Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne*, [w:] *Partycypacja obywatelska. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, Olech A. (red.), Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Kębłowski W. (2013), *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Instytut Obywatelski, Warszawa.
- Kębłowski W. (2014), *Budżet partycypacyjny. Ewaluacja*, Instytut Obywatelski, Warszawa.
- Krzewińska A. (2016), *Deliberacja. Idea – metodologia – praktyka*, Wydawnictwo Uniwersyte- tu Łódzkiego, Łódź.

- Langton S. (1978), *What is Citizen Participation?*, [w:] *Citizen Participation in America: Essays on the State of the Art*, red. S. Langton, Lexington Books, Lexington 1978.
- Martela B. (2013), *Budżet partycypacyjny w Polsce – wdrożenie i perspektywy*, „Władza Sądzenia”, 2, s. 24–33.
- Marzec W. (2016), *Rebelia i reakcja. Rewolucja 1905 roku i plebejskie doświadczenia polityczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego i Universitas, Łódź–Kraków.
- Miessen M. (2013), *Koszmar partycypacji*, Fundacja Bęc Zmiana, Warszawa.
- Piasecki A.K. (2009), *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Pobłocki K. (2013), *Prawo do odpowiedzialności*, [w:] Miessen M., *Koszmar Partycypacji*, Fundacja Bęc Zmiana, Warszawa, s. 7–37.
- Siciarek M. (2014), *Narzędzia partycypacyjne nie gwarantują partycypacji*, [w:] *Miasto na żądanie. Aktywizm, polityka miejska, doświadczenia*, Bukowiecki Ł., Obarska M., Stańczyk X. (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Sintomer Y., Herzberg C., Rocke A. (2014), *Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting*, [w:] *Hope for Democracy – 25 years of participatory budgeting worldwide*, Dias N. (red.), In Loco Association, Sao Bras De Alportel.
- Surdej A. (2000), *Partycypacja*, [w:] *Encyklopedia socjologii*, Oficyna Naukowa, Warszawa, s. 83–88.
- Urząd Statystyczny w Łodzi (2010), *Statystyka Łodzi*, ZWS, Łódź.
- Zysiak A. 2011, *Trudne dzieciństwo – w poszukiwaniu tożsamości Łodzi*, [w:] *Wokół nowego centrum Łodzi*, Gałuszka J. (red.), Łódź.

Źródła internetowe

- Bank Danych Lokalnych, <https://bdl.stat.gov.pl> (data pobrania: 20.02.2017).
- Państwowa Komisja Wyborcza, <http://pkw.gov.pl/> (data pobrania: 21.02.2017).
- Poznański Budżet Obywatelski, <https://pbo2017.um.poznan.pl> (data pobrania: 21.02.2017).
- Zarządzenie 3971/VI/13 prezydenta miasta Łodzi z dnia 2 kwietnia 2013 w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych dotyczących budżetu obywatelskiego na rok 2014, http://bip.uml.lodz.pl/_plik.php?plik=uchwaly/pm/VI_3971.PDF (data pobrania: 7.05.2016).
- Zarządzenie 3837/VI/14 prezydenta miasta Łodzi z dnia 5 marca 2014 w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych dotyczących budżetu obywatelskiego na rok 2015, http://bip.uml.lodz.pl/_plik.php?plik=uchwaly/pm/VI_5837.PDF (data pobrania: 7.05.2016).
- Zarządzenie 644/VII/15 prezydenta miasta Łodzi z dnia 17 marca 2015 w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych dotyczących budżetu obywatelskiego na rok 2016, http://uml.lodz.pl/budzet_obywatelski/budzet_obywatelski_na_2016/aktualnosci/ (data pobrania: 7.05.2016).
- Zarządzenie 2914/VII/16 prezydenta miasta Łodzi z dnia 19 lutego 2016 w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych dotyczących budżetu obywatelskiego na rok 2017, http://uml.lodz.pl/budzet_obywatelski/2017/ (data pobrania: 7.05.2016).