

PRACE GEOGRAFICZNE

zeszyt 172, 2023, 31–55

doi: 10.4467/20833113PG.23.014.19201

Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej UJ

Komisja Geograficzna, Polska Akademia Umiejętności

Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego

BUDŻET OBYWATELSKI JAKO NARZĘDZIE PARTYCYPACJI W PROCESACH REWITALIZACJI MIAST. PRZYKŁAD ŁODZI

Weronika Hughes, *Katarzyna Leśniewska-Napierała*, *Edyta Masierek*

Participatory budgeting as a tool for participation in urban regeneration processes. The example of Łódź

Abstract: The article presents the spatial distribution of projects implemented as part of the participatory budgeting (PB) in Łódź in 2013–2019 against the backdrop of the area delimited for urban regeneration. The authors analyse the projects, create their typology and evaluate them in terms of the implementation of the objectives set in the urban regeneration programme. The article hopes to contribute to the scientific discussion on the participation of the local community in the life of the city, in particular in the changes made in its space, as well as on the effectiveness of the implementation and the role of a participatory tool such as the civic budget in urban regeneration. It may also inspire local governments to prepare and use this instrument in urban regeneration processes in a well-thought-out manner.

Keywords: participatory budgeting, urban regeneration, public participation, Łódź

Zarys treści: W artykule przedstawione zostało rozmieszczenie przestrzenne projektów wdrożonych w ramach Budżetu Obywatelskiego (BO) w Łodzi w latach 2013–2019 na tle obszaru rewitalizacji. Autorzy dokonują analizy przedsięwzięć, ich systematyzacji oraz oceny pod kątem realizacji celów, jakie wyznaczone zostały w programie rewitalizacji. Artykuł wpisuje się w dyskusję naukową na temat uczestnictwa lokalnej społeczności w życiu miasta,

w szczególności w zmianach dokonywanych w jego przestrzeni, a także skuteczności stosowania i roli narzędzia partycypacyjnego, jakim jest budżet obywatelski. Może też stanowić inspirację dla samorządów do świadomego przygotowywania i wykorzystywania tego instrumentu w procesach rewitalizacji miast.

Słowa kluczowe: budżet obywatelski, rewitalizacja, partycypacja społeczna, Łódź

Wprowadzenie

Partycypacja społeczna stanowi kluczowy aspekt procesów rewitalizacji, a im jest ona dojrzsza, tym wprowadzane zmiany są bardziej trwałe i szanowane przez mieszkańców. Należy jednak zauważyć, że partycypacja społeczna może stanowić duże wyzwanie dla władz, zaś jej prawidłowe zaplanowanie, a następnie organizacja nie zawsze przynoszą oczekiwane efekty (Mikołajczyk, Leśniewska-Napierała 2022). Rewitalizacja to proces, który powinien być prowadzony przez jego interesariuszy (art. 2 ust. 1, Ustawa o rewitalizacji 2015). Aby to faktycznie było możliwe, koniecznym jest włączanie lokalnej społeczności we wszystkie etapy prac rewitalizacyjnych, począwszy od wyboru obszaru zdegradowanego i rewitalizacji w mieście poprzez zaplanowanie całego procesu, zbudowanie dla niego solidnych podstaw realizacyjnych w postaci skutecznych narzędzi, aż do wspólnego wdrażania projektów oraz monitorowania zmian.

W ostatniej dekadzie popularnym instrumentem kształtowania przestrzeni miast stał się budżet obywatelski (BO), zwany także partycypacyjnym (Piotrowski i in. 2014; Leśniewska-Napierała 2017). Jest on definiowany jako „proces, podczas którego mieszkańcy danej jednostki terytorialnej w sposób bezpośredni decydują lub współdecydują o przeznaczeniu całości bądź części dostępnych środków publicznych” (Kocot 2014, s. 84). Wdrażając budżet partycypacyjny w jednostkach samorządu terytorialnego, władze muszą być gotowe na przekazanie części własnych kompetencji na rzecz mieszkańców. Dodatkowo należy zabezpieczyć określoną kwotę z budżetu, którą dysponować będzie lokalna społeczność (Kuriata 2013; Friendly 2016). Istotą BO jest faktyczne zaangażowanie obywateli w funkcjonowanie miasta oraz realny wpływ na decyzje władz. Miastem, które w 1989 r. jako pierwsze na świecie wprowadziło i zastosowało BO było brazylijskie Porto Alegre. W Polsce instrument ten jako pierwszy zastosowano w Sopocie w 2011 r., w Łodzi pojawił się dwa lata później.

W artykule przedstawiono łódzkie doświadczenia w stosowaniu tego narzędzia w latach 2013–2019, w szczególności na wyznaczonym w mieście obszarze rewitalizacji (OR). Na podstawie przeprowadzonej analizy wdrożonych w poszczególnych edycjach przedsięwzięć, autorki pokazały ich rozmieszczenie przestrzenne oraz dokonały ich systematyzacji i oceny pod kątem realizacji celów, jakie wyznaczone zostały w programach rewitalizacji. Ich zamierzeniem była odpowiedź na następujące pytania:

- Jak są rozmieszczone w przestrzeni Łodzi projekty BO i ile z nich zrealizowano na OR?
- Jakie rodzaje projektów realizowanych w ramach BO dominują na OR?
- Ile środków z BO przeznaczono na projekty na OR?
- Jakie można wskazać przykłady przedsięwzięć zrealizowanych w edycjach 2013–2019 BO na OR, które realizowały wprost cele programu rewitalizacji?

Wielu autorów próbowało dokonywać oceny skuteczności stosowania i roli narzędzia partycypacyjnego, jakim jest budżet obywatelski (Brzeziński 2016; Czarnecki 2014; Leśniewska-Napierała, Napierała 2020; Hołuj 2017; Kalisiak-Mędelska 2016). Artykuł wpisuje się więc w dyskusję naukową dotyczącą uczestnictwa obywateli w życiu społecznym, ze szczególnym uwzględnieniem ich roli w zmianach dokonywanych w przestrzeniach miast (Kołodziejczyk 2016; Sempiać 2017; Burchard-Dziubińska 2016; Chruściński i in. 2014; Piotrowski i in. 2014). Może także stanowić inspirację dla samorządów do bardziej świadomego przygotowywania i wykorzystywania tego instrumentu w procesach rewitalizacji miast.

Rozwój idei budżetu obywatelskiego

Historia budżetu obywatelskiego sięga drugiej połowy lat 80. XX w., kiedy został on uruchomiony po raz pierwszy w Brazylii (Aragonès, Sánchez-Pagés 2009). W Porto Alegre mieszkańcy uczestniczyli w projektowaniu budżetu, a następnie mieli możliwość powołania komitetów, które czuwały nad realizacją rekomendowanych działań. W pierwszej fazie prac organizowano liczne spotkania z przedstawicielami społeczności lokalnych w celu wspólnego określenia priorytetów inwestycyjnych. Następnie wybierano delegatów, którzy mieli reprezentować osiedla na forach miejskich, jednocześnie stawali się oni łącznikami pomiędzy władzami lokalnymi i mieszkańcami. Dodatkowo w drugim etapie konsultacji następowała hierarchizacja propozycji inwestycyjnych, tak by w pierwszej kolejności fundusze trafiały do najbardziej potrzebujących obszarów miasta (Baiocchi 2001; Gret, Sintomer 2005; Sintomer i in. 2008; Rytel-Warzocho 2010).

Początkowo BO był wdrażany jako mechanizm redystrybucyjny wspierający najuboższe grupy społeczne (Souza 2001). Daniel Schugurensky (2017) podkreśla, że budżet obywatelski w miastach brazylijskich przyciągał głównie mieszkańców o niskich dochodach, gdyż pozwalał na wdrażanie środków publicznych w uboższych częściach jednostek administracyjnych. Dzięki tej inicjatywie można było podnosić jakość życia w tych społecznościach. Jasmina Džinic i in. (2016) zauważają, że początkowo narzędzie BO było jednym z najskuteczniejszych instrumentów zwiększania partycypacji obywateli w społecznościach lokalnych w Brazylii. W końcu lat 90. XX w. budżet obywatelski zaczęto też stosować w Europie (Allegretti, Herzberg 2004).

Budżet partycypacyjny można również uznać za efekt procesów rozwojowych. Udział społeczeństwa powinien być podstawą koncepcji zrównoważonego rozwoju, a uznanie interesów różnych grup interesariuszy może być korzystne dla procesu decyzyjnego (Primmer, Kyllönen 2006). Jedną z innowacyjnych cech BO jest sposób, w jaki angażuje on podmioty spoza administracji publicznej (Ewens, van der Voet 2019). Ernesto Ganuza, Héloïse Nez i Ernesto Morales (2014) zauważają, że stowarzyszenia obywatelskie odgrywają ważniejszą rolę w procesach decyzyjnych w ramach BO niż jednostki.

Pierwszym miastem w Polsce, które wprowadziło budżet partycypacyjny był w 2011 r. Sopot (Dworakowska 2014; Kocot 2014; Łukomska-Szarek 2014). Idea ta była początkowo traktowana jako eksperyment, który niespodziewanie się przyjął i bardzo szybko zyskał aprobatę w innych ośrodkach miejskich. Od 2012 r. BO zaczął funkcjonować w Elblągu, Poznaniu i Zielonej Górze (Kuriata 2013). W Łodzi po raz pierwszy budżet obywatelski zorganizowano w 2014 r. Jednocześnie powołano Zespół ds. Opracowania Zasad Funkcjonowania i Wdrożenia BO, w celu minimalizacji problemów wynikających ze zgłoszeń projektów niemożliwych do poddania pod głosowanie (Brzeziński 2017; Gałęcki 2013). W ramach łódzkiego BO mieszkańcy mogą zgłaszać propozycje i głosować na dwa rodzaje zadań, tj. ogólnomiejskie, których celem ma być podniesienie jakości życia w całym mieście oraz dzielnicowe, których realizacja powinna przyczynić się do rozwoju mniejszych jednostek miejskich (Leśniewska-Napierała 2017). Choć wiele miast wdraża tę ideę, z perspektywy rewitalizacji na uwagę zasługuje zwłaszcza Ostrów Wielkopolski. To tam od 2019 r. zgłaszać można projekty w czterech kategoriach, w tym także w kategorii „Rewitalizacja”, do której należą zadania o charakterze społecznym realizowane na OR¹.

Warto podkreślić, że wraz z wprowadzeniem Ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, BO został uznany za szczególną formę konsultacji społecznych. Tym samym jego stosowanie stało się obowiązkowe dla miast na prawach powiatu, zaś kwota wydatkowana na ten cel musi wynosić minimum 0,5% wydatków gminy z roku poprzedzającego realizację BO. W ramach BO mogą zostać poddane pod głosowanie projekty wpisujące się w zakres zadań własnych gminy, tj. dotyczące m.in. edukacji publicznej, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, dróg publicznych, kultury, kultury fizycznej oraz ochrony środowiska. BO z powodzeniem funkcjonuje przede wszystkim w dużych miastach w Polsce. Jednakże inicjatywa ta, choć na dużo mniejszą skalę, realizowana jest również w małych miastach i na obszarach wiejskich (Kębłowski 2013, 2014; Zienkiewicz, Lubaczewska 2017; Leśniewska-Napierała 2019).

¹ Uchwała Nr XI/139/2019 Rady Miejskiej Ostrowa Wielkopolskiego z dnia 26 czerwca 2019 r. w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego w Ostrowie Wielkopolskim.

Obszar i metodyka badań

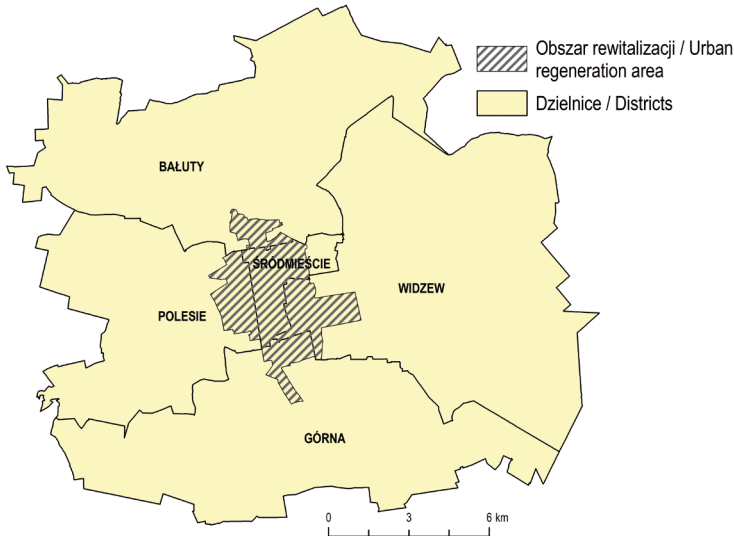
Łódź stanowi ważny w kontekście polskim ośrodek przemysłowy, kulturalny i akademicki. Miasto zamieszkiwało w 2021 r. ponad 664 tys. osób (BDL GUS 2023), a jego powierzchnia wynosi 29 325 ha. Obecność mieszkańców wielu nacji, którzy przez lata przybywali do miasta i je kształtowali, sprawiła, iż Łódź posiada wielokulturowy charakter. Do lat 90. XX w. słynęła głównie z przemysłu włókienniczego. Jej monofunkcyjny rozwój po drugiej wojnie światowej oraz postępujący od końca XX w. kryzys gospodarczy (upadek dużych fabryk, utrata miejsc pracy przez dużą część mieszkańców) i demograficzny² spotęgowały jednak nawarstwianie się problemów społecznych, ekonomicznych i przestrzennych, w szczególności widocznych w sferze śródmiejskiej. Choć wiele miast polskich przeżywa kryzys stref centralnych, w Łodzi skala tych problemów jest szczególnie znacząca. Na degradację społeczną sfery śródmiejskiej nakłada się głęboka dekapitalizacja techniczna zabudowy, co stanowi spore wyzwanie dla podejmowanych działań rewitalizacyjnych. Sama struktura urbanistyczna stanowi warty ochrony atut miasta. Występuje tu bowiem unikatowy w skali krajowej i europejskiej industrialny układ urbanistyczny z przełomu XIX i XX w., którego cechą wyróżniającą są zachowane cenne zespoły poprzemysłowe. Przenikają się one ze zwartą zabudową mieszkaniową. Miasto administracyjnie jest podzielone na 5 dzielnic: Bałuty, Widzew, Śródmieście, Polesie i Górna (ryc.1).

W 2015 r. przyjęto w Polsce Ustawę o rewitalizacji³, która uporządkowała tą problematykę oraz określiła zasady, jakie powinny stosować gminy przy wyznaczaniu obszarów zdegradowanych i OR oraz opracowywaniu dla nich programów rewitalizacji (więcej na ten temat: Masierek 2021). Łódź określiła w 2016 r. obszar zdegradowany i OR⁴ zgodnie z Ustawą. Teren ten obejmuje większą część Śródmieścia oraz niewielkie fragmenty Bałut, Widzewa, Górnej oraz Polesia (ryc. 1). Jego powierzchnia wynosi 1783 ha, co stanowi 6,07% całkowitej powierzchni Łodzi. W czasie, gdy wyznaczano granice OR zamieszkiwało go 152 292 osób, co stanowiło 22,83% populacji miasta. Jest to teren o zdiagnozowanych negatywnych zjawiskach w sferze społecznej (bezrobocie, ubóstwo, niski poziom edukacji i kapitału społecznego). Dodatkowo towarzyszą im problemy ze sfery gospodarczej (słaba kondycja przedsiębiorstw), środowiskowej (niska emisja wynikająca z korzystania z palenisk indywidualnych oraz ze źródeł transportowych), przestrzenno-funkcjonalnej (zła jakość przestrzeni publicznych, chaotyczne wymieszanie funkcji, „zaśmiecanie”

² Największą liczbę ludności Łódź odnotowała w 1988 r., tj. 854 003 mieszkańców. Była wtedy drugim co do wielkości pod względem ludności miastem w Polsce. Od tego czasu następuje ciągły spadek populacji. Aktualnie jest czwartym miastem w kraju pod względem liczby ludności (BDL GUS 2023).

³ Ustawa o rewitalizacji z 2015 r. (Dz.U. 2015 poz. 1777 z późn. zmianami).

⁴ Uchwała nr XXV/589/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 10 lutego 2016 r. w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji miasta Łodzi (z późn. zmianami).



Ryc. 1. Obszar rewitalizacji w Łodzi

Fig. 1. Urban regeneration area in Łódź

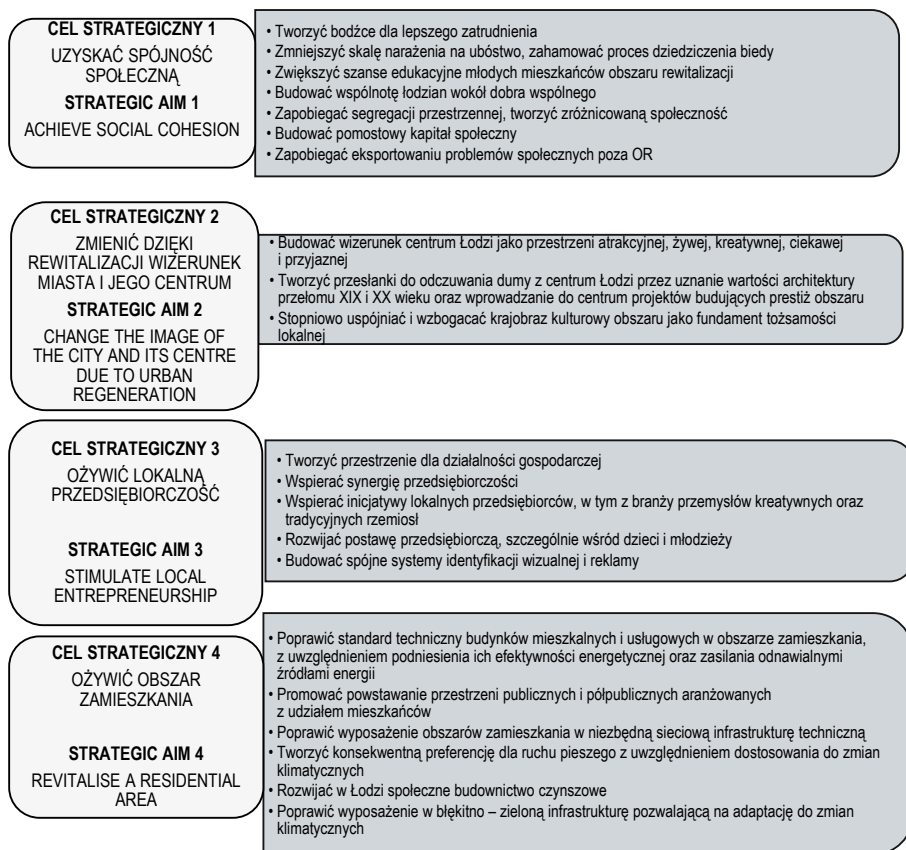
Źródło: opracowanie własne na podstawie Uchwały nr XXV/589/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 10 lutego 2016 r. w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji miasta Łodzi (z późn. zmianami).

Source: own elaboration based on the Resolution No. XXV/589/16 of the Łódź City Council of 10 February 2016 on delimiting the degraded area and regeneration area of the city of Łódź (with subsequent amendments).

krajobrazu miejskiego agresywnymi reklamami i szyldami, nieodpowiadający potrzebom mieszkańców standard terenów rekreacyjnych) oraz technicznej (liczne budynki, w szczególności mieszkalne, wymagające remontów, często o wartości zabytkowej, liczne pustostany lokali użytkowych, niewystarczające wyposażenie w infrastrukturę teletechniczną, zły stan techniczny wielu ulic). Łódzki obszar rewitalizacji ma wyjątkową w skali kraju liczbę unikatowych, zabytkowych fabryk, pałaców, willi miejskich oraz kamienic. Różnorodność typów historycznej zabudowy oraz ich wymieszanie zwiększa atrakcyjność inwestowania na tym terenie. Występujący tu zasób niewykorzystanej zabudowy umożliwia ich dostosowanie do nowych potrzeb⁵. Do tego właśnie terenu odnosić się będą przeprowadzone analizy.

⁵ Uchwała nr XXXV/916/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 28 września 2016 r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Rewitalizacji miasta Łodzi (z późn. zmianami).

Misją łódzkiego Gminnego Programu Rewitalizacji (GPR) przyjętego w 2016 r. dla wyznaczonego obszaru rewitalizacji jest: „Wyzwolić potencjał centrum Łodzi i jego mieszkańców”. Cele strategiczne, które mają realizować powyższą misję to: uzyskanie spójności społecznej, zmiana wizerunku miasta i jego mieszkańców oraz ożywienie lokalnej przedsiębiorczości i obszaru rewitalizacji. Dla każdego z nich wyznaczono także cele operacyjne (ryc. 2). Pierwszy cel strategiczny koncentruje



Ryc. 2. Cele strategiczne i operacyjne Gminnego Programu Rewitalizacji w Łodzi

Fig. 2. Strategic and operational goals of the Municipal Revitalisation Programme in Łódź

Źródło: opracowanie własne na podstawie Uchwały nr XXXIV/1122/20 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 24 grudnia 2020 r. zmieniającej uchwałę w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Rewitalizacji miasta Łodzi.

Source: own elaboration based on the Resolution No. XXXIV/1122/20 of the Łódź City Council of 24 December 2020 amending the Resolution on the adoption of the Municipal Regeneration Programme for the city of Łódź.

się na rozwiązywaniu problemów społecznych na OR. Zwraca uwagę m.in. na konieczność zahamowania procesów dziedziczenia biedy przez kolejne pokolenia, zwiększenie szans edukacyjnych młodych mieszkańców OR i prowadzenie działań interwencyjnych w taki sposób, aby problemy próbować faktycznie rozwiązywać, a nie przenosić je w inne miejsce. Wdrażanie kolejnego celu ma przynieść poprawę wizerunku OR. Cel strategiczny trzeci nastawiony jest na działania infrastrukturalne, tj. remonty budynków o różnych funkcjach, kreowanie przestrzeni o charakterze publicznym i doposażenie OR w niezbędną infrastrukturę techniczną.

Wyznaczone cele wyraźnie wskazują na dużą potrzebę pobudzania aktywności mieszkańców. W części diagnostycznej GPR stwierdza się niepokojącą bierność mieszkańców wobec lokalnych procedur demokratycznych. Mimo to, w analizie dotyczącej lokalnych potencjałów OR, BO określono jako potencjał aktywności obywatelskiej. Wielkością, która miałaby go wyrażać jest liczba wniosków złożonych do BO na OR.

Aby odpowiedzieć na postawione w artykule pytania przeprowadzona została szczegółowa analiza przebiegu i rezultatów edycji BO w Łodzi, zrealizowanych w latach 2013–2019. Opiera się ona głównie na danych pozyskanych w 2020 r. z Urzędu Miasta Łodzi, a także na informacjach prezentowanych na stronach internetowych urzędu miejskiego, w tym m.in. sprawozdań z konsultacji społecznych, a także na własnych obserwacjach badaczy. Przeprowadzono analizę *desk research* zebranych materiałów. Stworzono bazę danych, w której zagregowane zostały dane ilościowe oraz przestrzenne. Przy klasyfikowaniu rodzajów projektów wykorzystano podział stosowany przez Urząd Miasta Łodzi, tj.: „Edukacja dzieci i młodzieży”, „Infrastruktura drogowa i komunikacyjna”, „Infrastruktura komunalna i bezpieczeństwo”, „Infrastruktura rowerowa”, „Kultura i dziedzictwo”, „Sport i rekreacja”, „Tereny zielone i ochrona środowiska”, „Zdrowie i pomoc społeczna”, „Inne”. Dokonano także własnego podziału na projekty infrastrukturalne (dotyczące np. remontów nawierzchni drogowej, modernizacji budynków oraz doposażenia instytucji w sprzęt usprawniający pracę) i społeczne (dotyczące np. edukacji i podnoszenia kwalifikacji, integracji społecznej, doradztwa, inwestycji w zasoby ludzkie oraz promocji zdrowia). Pozwoliło to na uchwycenie proporcji pomiędzy tymi dwiema kategoriami, a także na ich przedstawienie w dodatkowym podziale na te znajdujące się na OR i poza nim. Rewitalizacja bowiem zgodnie z polskimi przepisami powinna być w dużej mierze nastawiona na rozwiązywanie problemów społecznych, stąd wydawałoby się oczywistym, iż BO powinien także wychodzić naprzeciw tym oczekiwaniom i nie tylko koncentrować się na poprawie infrastruktury, ale przede wszystkim na kreowaniu projektów pomagających faktycznie rozwiązywać zdiagnozowane na OR deficyty społeczne. Dzięki przygotowanej bazie danych możliwe były analizy ilościowe projektów z siedmiu edycji BO oraz przygotowanie opracowań kartograficznych prezentujących ich rozmieszczenie w poszczególnych dzielnicach

Łodzi oraz na OR. Narzędziem, które umożliwiło ilustrację zebranych danych był program ArcGIS.

4. Projekty łódzkiego BO w latach 2013–2019 na tle OR

4.1. Charakterystyka analizowanych edycji BO

Pierwszego wyboru projektów do realizacji w ramach BO w Łodzi dokonano na przełomie lat 2013 i 2014. W artykule analizie poddano łącznie sześć edycji, przeprowadzonych w latach od 2013 do 2019 (tab. 1, tab. 2). Każda z łódzkich edycji BO poprzedzona jest organizacją konsultacji społecznych, których celem jest zebranie propozycji zadań jednorocznych, które mogą być wdrożone przez gminę. Konsultacje przeprowadzane są dwuetapowo: w okresie wiosenno-letnim (I etap) i jesiennym (II etap). W I etapie uzyskiwane są od mieszkańców propozycje projektów, które mogą mieć charakter lokalny (dotyczą dzielnicy) lub ogólnomiejski. Zgłoszenie propozycji zadania możliwe jest poprzez formularz, z załączoną listą podpisów przynajmniej 15 mieszkańców popierających projekt, poza autorem projektu. Po przejściu pozytywnej weryfikacji poddawane one są głosowaniu. Weryfikacja polega na przeanalizowaniu ich pod względem formalno-prawnym i technicznym. Komórkami odpowiedzialnymi za sprawdzanie zgłaszanych zadań są komórki organizacyjne Urzędu Miasta Łodzi, a także Doraźna Komisja ds. BO Rady Miejskiej w Łodzi. Następnie, w II etapie, łodzianie mają za zadanie wybrać w głosowaniu spośród pozytywnie zweryfikowanych zadań te do realizacji. Osobami, które są uprawnione do zgłaszania zadań oraz do głosowania, są mieszkańcy Łodzi (nie ma obowiązku posiadania stałego zameldowania na terenie miasta), którzy ukończyli 16 rok życia. Głosy można oddawać na maksymalnie 5 zadań lokalnych z jednego wybranego przez siebie rejonu i maksymalnie 5 zadań ogólnomiejskich. We wszystkich edycjach korzystać można było ze specjalnej aplikacji do głosowania internetowego.

Już w pierwszej edycji do przeprowadzenia działań informacyjno-promocyjnych i edukacyjnych wybrano w drodze konkursu dwie organizacje pozarządowe. Głosowanie przeprowadzono online oraz w 14 punktach stacjonarnych (tab. 1). Uruchomiono także aplikację do oddawania głosów. W pierwszej edycji zdecydowano się na kosztowne projekty związane z odnową parków miejskich, które stanowią istotne z punktu widzenia mieszkańców przestrzenie publiczne. Powstał pierwszy łódzki wooner⁶ oraz rower miejski. W edycji tej zrealizowano łącznie 106 projektów,

⁶ Miejski podwórzec, ulica, na której zachowana jest funkcja komunikacyjna, pierwszeństwo jednak mają piesi, następnie rowerzyści, a na końcu kierowcy, brak na niej tradycyjnego podziału na jezdnię i chodnik (Kopeć, Wojtowicz 2021).

z czego prawie 40% zlokalizowanych na obszarze rewitalizacji. Wśród 34 zadań zrealizowanych na OR najwięcej tj. 29 % dotyczyło zdrowia i pomocy społecznej. W dużej mierze dotyczyły one także zakupu sprzętu medycznego niezbędnego do leczenia i rehabilitacji.

W drugiej edycji BO 2014/2015 uruchomiono więcej punktów stacjonarnych obsługi BO oraz zastosowano nową formę konsultacji społecznych w postaci spacerów badawczych. Zorganizowano także wydarzenie promocyjne pt. „Sobota z Budżetem Obywatelskim”. Na edycję tę wydano dwa razy więcej środków niż na pierwszą. Przedsięwzięcia jednak w dużej mierze powtarzały się. Niedofinansowywane w wystarczającym zakresie w Polsce szkoły zauważyły swoją szansę na pozyskanie funduszy. Rozwinął się projekt „Stawiamy na sport! Aktywizacja dzieci i młodzieży poprzez poprawę infrastruktury sportowej w 15 łódzkich szkołach” (tab. 1). Skoncentrowano się głównie na dużych projektach, co przejawia się w niewielkiej, mimo zdublowanej kwoty przeznaczonej na BO, liczbie projektów na tle innych edycji BO. Do etapu realizacji zostało wyłonionych 61 zadań, co stanowiło zaledwie 8% wszystkich złożonych wniosków. Ponad połowę z wybranych zadań stanowiły projekty zlokalizowane na OR. Kosztownym (1,12 mln zł) projektem w tej edycji – zapoczątkowanym już w poprzedniej – było udostępnienie bezpłatnego internetu w środkach komunikacji publicznej. Podobnie jak w pierwszej edycji, powtórzył się dobrze przyjęty przez mieszkańców projekt budowy kolejnego woonerfu, którego koszt wyniósł 2,2 mln zł.

Promocję kolejnej, trzeciej edycji wzbogacano o film wideo w mediach. W latach 2015–2016 złożono najmniej wniosków (654) na tle całego, analizowanego okresu. Niemalże jedną czwartą projektów stanowiły te o charakterze ogólnomiejskim. Nastąpił jednak wzrost zrealizowanych zadań w stosunku do poprzedniej edycji o 32%. Wybrano do wdrożenia 90 zadań, ponad połowę (57%) z nich stanowiły projekty zlokalizowane na OR. Interesującym projektem były „Sąsiedzkie Rozmówki Staropoleskie”. Oprócz remontu dwóch sal w lokalnej szkole zakładał on m.in. udzielanie bezpłatnych „sąsiedzkich” lekcji angielskiego. W niniejszej edycji zapoczątkowano także realizowany na terenie Centralnego Szpitala Klinicznego Uniwersytetu Medycznego i kontynuowany w kolejnych edycjach projekt „Pozwól mi żyć – arteterapia dla dzieci z oddziałów onkologicznych” (tab. 1), budowę domu dziecka oraz Osiedlowy Bank Czasu Łódź Polesie, który umożliwiał mieszkańcom osiedla świadczenie sobie sąsiedzkich przysług rozliczanych godzinowo. Kontynuowano także projekt „Wyciągamy Dzieci z Bramy”, realizowany w Śródmieściu. W ramach rewitalizacji przeprowadzono modernizację w parkach oraz remont świetlicy Domu Pomocy Społecznej. Stworzono także kolejny podwórzec na ul. Zacisze, którego realizacja pochłonęła 1 mln zł. Projekty infrastrukturalne stanowiły 83% projektów w trzeciej edycji BO.

Czwarta edycja BO okazała się rekordową pod względem liczby złożonych przez łódzian wniosków (1572). Każda z dzielnic zwiększyła swoją aktywność. Pomimo

Tab. 1. Cechy charakterystyczne poszczególnych edycji BO w Łodzi w latach 2013–2019
 Table 1. Specific features of the 2013–2019 edition of PB in Łódź

Edycja Edition	Charakterystyczne elementy / Specific features
I 2013/2014	<ul style="list-style-type: none"> – najniższa kwota przeznaczona na BO – kampania promocyjna i edukacyjna powierzona organizacjom pozarządowym (Fundacji Normalne Miasto – Fenomen oraz Stowarzyszeniu Inicjatyw Miejskich „Topografie”) – głosowanie na projekty przeprowadzono online oraz w 14 punktach stacjonarnych, w których możliwe było oddawanie głosów na kartach papierowych. Udostępniona została również aplikacja do głosowania internetowego⁷ – bardzo kosztowne zadania związane z odnową parków zyskały wysoką liczbę głosów – projekt „Wyciągamy Dzieci z Bramy – przeciwdziałanie patologii” – Łódzki Rower Miejski – rozpoczęto projekt rewitalizacji parku im. H. Sienkiewicza – woonerf na ul. 6 Sierpnia
II 2014/2015	<ul style="list-style-type: none"> – zdublowana kwota przeznaczona na BO – najmniej zrealizowanych projektów, projekty najbardziej kosztowne – kampania promocyjna i edukacyjna powierzona ponownie Stowarzyszeniu Inicjatyw Miejskich „Topografie” – uruchomiono stronę internetową dedykowaną budżetowi obywatelskiemu – głosowanie przeprowadzono online oraz w 20 punktach stacjonarnych, w których możliwe było oddawanie głosów na kartach papierowych – udostępniona została aplikacja do głosowania internetowego, zastosowano spaceru badawcze, zorganizowano wydarzenie pt. „Sobota z Budżetem Obywatelskim”⁸ – „Stawiamy na sport! Aktywizacja dzieci i młodzieży poprzez poprawę infrastruktury sportowej w 15 łódzkich szkołach” – budowa domu dziecka dla dzieci chorych na terenie OR – Osiedlowy Bank Czasu Łódź Polesie – woonerf na ul. Zacisze
III 2015/2016	<ul style="list-style-type: none"> – film wideo służący jako materiał promocyjny w mediach – do oddawania głosów online posłużyło 69 punktów zlokalizowanych w instytucjach publicznych – złożono najmniej wniosków (654) na tle analizowanych edycji – projekt „Lunapark inaczej – stworzenie nowoczesnej strefy wypoczynku, rekreacji i animacji w Parku na Zdrowiu” kontynuowany przez trzy kolejne edycje – projekt „Pozwól mi żyć – arteterapia dla dzieci z oddziałów onkologicznych”
IV 2016/2017	<ul style="list-style-type: none"> – organizacja wydarzenia: Festiwal Budżetu Obywatelskiego – do oddawania głosów online posłużyło 73 punktów zlokalizowanych w instytucjach publicznych – zmiana podziału finansowania środków BO – „Jednorozce do stajni jednorozców – nie całkiem poważny pomnik dla małych i dużych łodzian”
V 2017/2018	<ul style="list-style-type: none"> – najwięcej zrealizowanych projektów na tle innych edycji, projekty niskobudżetowe – najwięcej zadań na OR – w dużej mierze kontynuowano formy konsultacji i projekty z poprzednich edycji – projekt „Rewitalizacja Śródmieścia – rekultywacja pasów zieleni przy ul. Abramowskiego” – zainicjowano projekt „Turystyczna linia tramwajowa po Łodzi”
VI 2018/2019	<ul style="list-style-type: none"> – konsultacje prowadzone przez Urząd Miasta Łodzi – najwięcej zadań społecznych – miejskie centra medyczne zapraszają pacjentów na konsultacje specjalistyczne – „Animal Patrol” – wyposażenie w sprzęt i narzędzia niezbędne do ratowania zwierząt – „Filmowy Kurort w Pasażu Róży przy ul. Piotrkowskiej 3” – targ staroci na Księgym Młynie

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

Source: own elaboration based on data from the Łódź City Hall.

⁷ Raport z konsultacji dotyczących budżetu obywatelskiego na 2014 rok, <https://uml.lodz.pl/budzet-obywatelski/edycje-minione/20132014/> (dostęp: 11.07.2020).

⁸ Raport z konsultacji dotyczących budżetu obywatelskiego na 2015 rok, <https://uml.lodz.pl/budzet-obywatelski/edycje-minione/20132015/> (dostęp: 11.07.2020).

to budżet, który został na niego przeznaczony nie uległ zmianie i wynosił 40 mln zł. Wybrano 210 projektów do realizacji, z czego co trzeci był zlokalizowany na OR. W niniejszej edycji, podobnie jak i w ubiegłych, projekty w dużej mierze dotyczyły remontów szkół i doposażenia w nich sal, a także zakupu książek i audiobooków oraz sprzętu komputerowego do bibliotek. Wskazuje to na wiele podstawowych braków, z jakimi borykają się placówki publiczne, które starają się rozwiązywać swoje problemy, wykorzystując środki z BO. Wiele zadań czwartej edycji dotyczyło też terenów zieleni i ochrony środowiska. Jednym z przedsięwzięć ponadosiedlowych, wskazanych do realizacji przez mieszkańców był np. projekt przywrócenia hodowli hipopotamów w łódzkim zoo. Jego realizacja opiewała na kwotę 2,45 mln zł. Najdroższym projektem tej edycji była „Rekreacja wodna dla dzielnicy Widzew – doposażenie basenu Anilana”, którego realizacja opiewała na kwotę prawie 2,5 mln zł. Podobnie jak w pierwszej edycji, wśród wybranych do realizacji zadań głosami mieszkańców wytypowano projekty dotyczące rozwoju infrastruktury rowerowej w dzielnicy Widzew o łącznej wartości prawie 1,5 mln zł. Zadania znajdujące się na OR stanowiły 30% wszystkich wybranych zadań BO. Wśród nich jedną trzecią stanowiły projekty z kategorii „Edukacja dzieci i młodzieży”. W nawiązaniu do wcześniejszej edycji powstał także projekt „Staropoleskie Centrum Łączności ze Światem”, dzięki któremu mieszkańcy Polesia mogli włączać się w życie osiedlowej szkoły. Projektem podlegającym licznym dyskusjom okazał się ten z kategorii „Kultura i dziedzictwo” nazwany „Jednorożce do stajni jednorożców – nie całkiem poważny pomnik dla małych i dużych łodzian” (tab. 1), na który przeznaczono 400 tys. zł. Dominowały, podobnie jak w innych edycjach, projekty infrastrukturalne (89%).

W kolejnej edycji BO, która odbyła się w latach 2017 i 2018, w obu etapach konsultacji społecznych udział wzięli Urząd Miasta Łodzi wraz z Łódzkim Stowarzyszeniem Inicjatyw Miejskich „Topografie”. Głosowanie przeprowadzono online oraz w 15 punktach stacjonarnych, w których możliwe było oddawanie głosów na kartach papierowych. Głosy oddawać można było także online w 71 punktach zlokalizowanych w instytucjach publicznych. Ponownie odbyło się wydarzenie, które miało miejsce w edycji ubiegłej, czyli „II Festiwal Budżetu Obywatelskiego”. Ponadto zorganizowano m.in. grę miejską nazwaną „Zorientuj się w BO”⁹. Wydzielony na potrzeby realizacji zadań BO budżet miasta ponownie wynosił 40 mln zł¹⁰. W niniejszej edycji zanotowano spadek liczby zgłoszonych wniosków o 28% względem czwartej edycji. Mimo to liczba zgłoszeń nadal była wysoka i wynosiła 1131 wniosków. Do realizacji wybrano niemalże 25% projektów spośród wszystkich zgłoszonych, co stanowi fenomen w skali sześciu omawianych edycji. Najmniej

⁹ Raport z konsultacji dotyczących budżetu obywatelskiego na 2018 r., <https://uml.lodz.pl/budzet-obywatelski/edycje-minione/20172018/> (dostęp: 17.11.2020).

¹⁰ Raport z konsultacji dotyczących budżetu obywatelskiego na 2018 rok; <https://uml.lodz.pl/budzet-obywatelski/edycje-minione/20172018/> (dostęp: 17.11.2020).

propozycji projektów uzyskano od łodzian ze Śródmieścia (67). Wnioski ogólnomiejskie stanowiły 22% wszystkich zgłoszeń. W piątej edycji wybrano 268 projektów. Dwoma kategoriami, do których należało najwięcej wybranych projektów były „Infrastruktura drogowa i komunikacja” (w tym sprawy zwykle najistotniejsze dla mieszkańców tj. remonty chodników i montaż oświetlenia) oraz „Kultura i dziedzictwo” (tab. 3). Zadaniem o charakterze ponadosiedlowym, które zdobyło największą liczbę głosów mieszkańców było: „Zwierzęta w Łodzi są ważne – pomoc dla zwierząt bezdomnych i właścicielskich”. Jego koszt wynosił 1,35 mln zł. W piątej edycji rozpoczęto realizację I etapu zadania o nazwie „Miejskie centra medyczne zapraszają pacjentów na konsultacje specjalistyczne i inne działania prozdrowotne i profilaktyczne”. Działania dotyczyły wybranych centrów medycznych zlokalizowanych we wszystkich dzielnicach Łodzi. Wartość projektu w tej edycji wynosiła 1,5 mln zł. Na OR było zlokalizowanych 42% zadań, które wybrano do realizacji. Większość stanowiły przedsięwzięcia z kategorii „Tereny zielone i ochrona środowiska”. Jedną z inwestycji w niniejszej kategorii była „Śródmiejska tężnia solankowa – zdrowy mikroklimat, zdrowi łodzianie” zlokalizowana w Pasażu Abramowskiego (tab. 1). Koszt przedsięwzięcia opiewał na kwotę prawie 250 tys. zł. W bezpośrednim sąsiedztwie tężni wdrożono także projekt pt. „Rewitalizacja Śródmieścia – rekultywacja pasów zieleni przy ul. Abramowskiego”. Drugą kategorią, z największą liczbą projektów na OR była „Kultura i dziedzictwo”. W większości, podobnie jak w poprzednich edycjach, projekty w jej ramach dotyczyły zakupu książek do bibliotek. W niniejszej edycji kontynuowano przedsięwzięcie na ul. Pogonowskiego 27/29 o nazwie „Eksperymentarium Staropoleskie”. Dziewięć na dziesięć zrealizowanych przedsięwzięć dotyczyło infrastruktury. Koncentrowały się one głównie w obszarze śródmiejskim.

Organizacją konsultacji ostatniej z analizowanych edycji łódzkiego BO zajmował się Urząd Miasta Łodzi (bez udziału organizacji pozarządowych). Głosowanie przeprowadzono online oraz w 6 punktach stacjonarnych, w których możliwe było oddawanie głosów na kartach papierowych. Do oddawania głosów online posłużyło 79 punktów zlokalizowanych w instytucjach publicznych. Powrócono do idei „Soboty z BO” oraz zorganizowano tzw. „Mega Piknik BO”¹¹. Kwota wydzielona z budżetu miasta na realizację zadań ponownie wynosiła 40 mln zł. Łodzianie zgłosili w szóstej edycji 1323 wniosków. Najwięcej wniosków z propozycją zadań (297) zgłoszono na Bałutach, co stanowiło 22% wszystkich pomysłów projektowych. Najmniej zgłoszeń pojawiło się w Śródmieściu (7%). Jednym z droższych projektów było zadanie o nazwie „Budowa kompleksu sportowo-rekreacyjnego przy Szkole Podstawowej nr 164 przy ul. Wróblewskiego 65”. Jego koszt wynosił prawie 1,2 mln zł. Pojawił

¹¹ Raport z konsultacji dotyczących budżetu obywatelskiego na 2019 rok; <https://uml.lodz.pl/budzet-obywatelski/edycje-minione/20182019/> (dostęp: 15.12.2020).

się także projekt „nadużywający” pojęcie rewitalizacji, zlokalizowany poza OR, tj. „Rewitalizacja uroczyska Lublinek”. Projekty leżące na OR stanowiły 32% wybranych zadań. Spośród nich w przypadku 34% wybrano projekty dotyczące „Kultury i dziedzictwa”. Przykładem zadania z kategorii „Zdrowie i pomoc społeczna” był projekt „Aktywizacja 60+ – program rehabilitacyjno-treningowy dla łodzian”. Warto podkreślić, że tego typu działania są niezwykle potrzebne, w szczególności zważywszy na strukturę demograficzną Łodzi. Dyskusyjne, zdaniem autorek, jest jednak źródło ich finansowania poprzez środki z BO. Podobnie jak w poprzedniej edycji, prawie 90% projektów dotyczyło zmian infrastrukturalnych. Pomimo obowiązującego od 2016 r. GPR, zadań społecznych, w szczególności na OR, z każdą edycją BO ubywało, choć w porównaniu z innymi projekty społeczne można określić jako niskobudżetowe. Jednym z nich w szóstej edycji, należącym do kategorii „Kultura i dziedzictwo”, było przedsięwzięcie śródmiejskie „Filmowy Kurort w Pasażu Róży przy ul. Piotrkowskiej 3”, które kosztowało 15 tys. zł. Zadaniem ponadosiedlowym, związanym z aktywnością społeczną, była organizacja „Kiermaszu staroci na Księżym Młynie” (tab. 1), w miejscu bardzo istotnym dla tożsamości miasta i rewitalizacji. Edycja ta była drugą pod względem liczebności zgłoszonych wniosków. Kontynuowano wiele zadań rozpoczętych w poprzednich edycjach BO. Łodzianie wykazywali się też zaangażowaniem i determinacją w zdobywaniu głosów, aby rozpoczęte wcześniej projekty ukończyć lub je kontynuować.

Analiza ilościowa i przestrzenna zrealizowanych projektów na tle OR

W analizowanym okresie tj. w latach 2013–2019 mieszkańcy Łodzi zgłosili łącznie ponad 6300 propozycji projektów, z czego zrealizowano 964, w tym 385 na OR (tab. 2). Najwięcej projektów wdrożono w dzielnicy Polesie, która częściowo należy do OR (ryc. 1). Śródmieście, które w całości obejmuje OR, było na ostatnim miejscu, jeśli chodzi o liczbę zrealizowanych projektów.

Zagęszczenie projektów BO w poszczególnych częściach Łodzi było zmienne na przestrzeni sześciu analizowanych edycji (ryc. 3). Mało z projektów można było zaobserwować w północnej części Bałut oraz południowej części Górnej, a także w centralnym obszarze Widzewa. Niektóre z projektów z poszczególnych edycji powtarzały się, a tym samym występowały również w takich samych lokalizacjach. W pierwszej edycji największa koncentracja projektów występowała w śródmiejskiej części miasta (ryc. 3). Podobnie rozmieszczenie projektów prezentowało się w edycji drugiej, jednak wówczas można było zaobserwować ich przesunięcie w zachodnią część miasta. Projekty z trzeciej edycji BO w małym zakresie obejmowały Widzew oraz Górna, jednakże wyższe zagęszczenie niż w poprzednich edycjach można było zaobserwować na OR (ryc. 3). Od edycji czwartej przyrost realizowanych projektów stał się znacząco zauważalny. Projekty zasięgiem obejmowały w zakresie większym

Tab. 2. Liczba zrealizowanych projektów w poszczególnych edycjach BO z podziałem na dzielnice

Tab. 2. The number of implemented projects in individual editions of the PB, by districts

Edycja Edition		Obszar rewitalizacji Urban regeneration area	Bałuty	Górna	Polesie	Śródmieście	Widzew	Projekty ogólnomiejskie Projects on the city level	Razem Total
I	2013/2014	41	20	19	20	16	26	5	106
II	2014/2015	34	7	16	22	7	5	4	61
III	2015/2016	51	12	12	23	21	9	13	90
IV	2016/2017	73	43	41	51	16	48	11	210
V	2017/2018	111	38	53	61	52	40	24	268
VI	2018/2019	75	38	56	54	17	46	18	229
Razem/Total		385	158	197	231	129	174	75	964

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

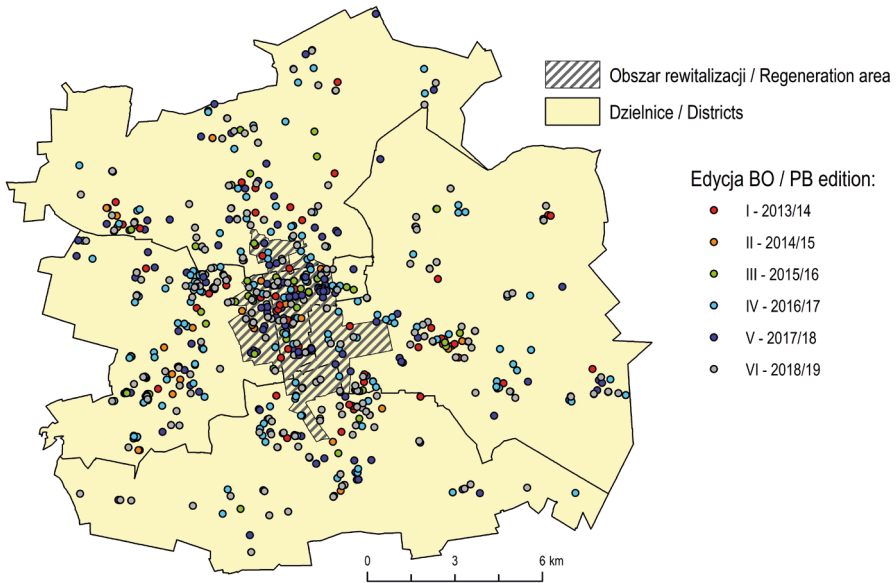
Source: own elaboration based on data from the Łódź City Hall.

niż w pierwszych trzech edycjach Górna, Bałuty oraz Widzew. Było to związane z większym zaangażowaniem mieszkańców wymienionych dzielnic, którzy oddawali wówczas więcej głosów i zgłosili większą liczbę wniosków z propozycjami zadań do realizacji. W edycjach czwartej i piątej można dostrzec podobny do siebie zakres rozmieszczenia projektów. Natomiast w czwartej edycji jest on stosunkowo równomierny i może świadczyć o zbliżonej między dzielnicami liczbie zrealizowanych projektów (ryc. 3).

W pierwszych trzech edycjach różnice w liczbie pomiędzy poszczególnymi typami projektów były dość nieznaczne. Widoczny jest spadek liczby projektów BO w drugiej edycji. Od trzeciej edycji można zaobserwować tendencję wzrostową względem liczby realizowanych projektów, zarówno społecznych, jak i infrastrukturalnych. W edycji czwartej nastąpił spadek liczby realizowanych projektów, jedynie wśród projektów społecznych można było zaobserwować nieznaczny wzrost ich realizacji (ryc. 4).

W odniesieniu do OR proporcje typów projektów kształtują się minimalnie inaczej aniżeli ogółu zadań. Spośród 964 projektów w ramach sześciu omawianych edycji, 849 to przedsięwzięcia infrastrukturalne, co stanowi 89% wszystkich projektów. Natomiast w przypadku obszaru rewitalizacji udział ten wynosi nieco mniej tj. 86%.

Jeśli chodzi o rodzaje zrealizowanych projektów w przyjętych kategoriach można stwierdzić, iż najczęściej z nich należało do kategorii „Edukacja dzieci i młodzieży”. Kolejne znaczące w liczbie wdrożonych projektów to „Kultura i dziedzictwo”, „Tereny zieleni i ochrona środowiska”, a także „Infrastruktura drogowa i komunikacyjna” (tab. 3). Na obszarze rewitalizacji jedna piąta projektów reprezentowała

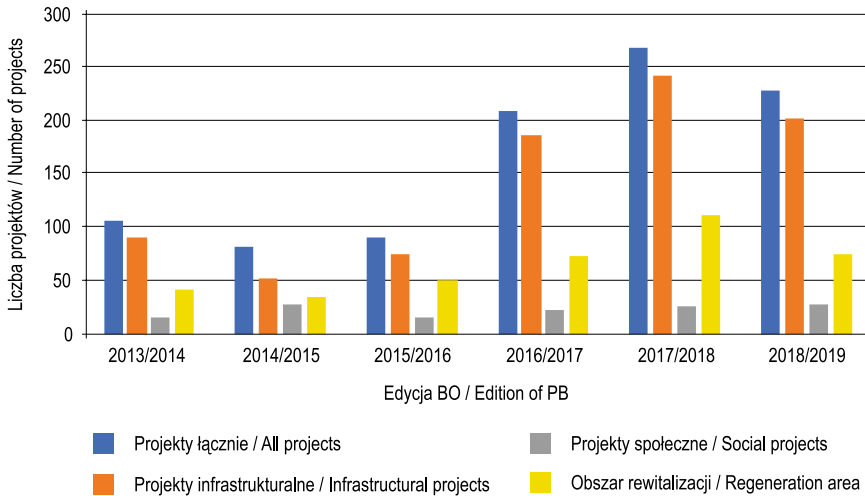


Ryc. 3. Lokalizacja projektów BO w analizowanych edycjach

Fig. 3. Location of PB projects in the editions analysed

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

Source: own elaboration based on data from the the Łódź City Hall.



Ryc. 4. Zmiany liczby projektów w analizowanych edycjach BO

Fig. 4. Changes in the number of projects in the PB editions analysed

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów z konsultacji BO z lat 2013–2019.

Source: own study based on PB consultation reports from 2013 to 2019.

Tab. 3. Rodzaje projektów BO w latach 2013–2019 w podziale na dzielnice i obszar rewitalizacji*
 Table 3. Types of PB projects in years 2013–2019 by district and urban regeneration area*

Kategoria Category	Projekty dzielnicowe / Projects on the district level					Projekty ogólnomiejskie Projects on the city level	Razem Total	Obszar rewitalizacji Revitalization area
	Bałuty	Górna	Polesie	Śródmieście	Widzew			
Zdrowie i pomoc społeczna Health and social assistance	16	30	17	25	16	14	118	79 [21]
Edukacja dzieci i młodzieży Education for children and youth	40	46	59	14	53	3	215	70 [18]
Kultura i dziedzictwo Culture and heritage	24	33	33	24	32	9	155	68 [17]
Tereny zielone i ochrona środowiska Green areas and environment protection	33	11	28	31	11	13	127	56 [14]
Infrastruktura drogową i komunikacyjną Road and transport infrastructure	15	29	38	11	18	4	115	40 [11]
Inne Other	7	11	12	13	9	12	64	29 [8]
Sport i rekreacja Sport and leisure	13	17	24	2	17	5	78	18 [5]
Infrastruktura rowerowa Bicycle infrastructure	6	5	4	5	4	8	32	13 [3]
Infrastruktura komunalna i bezpieczeństwo Municipal infrastructure and safety	5	15	15	4	14	7	60	12 [3]
Razem Total	159 [17]	197 [20]	230 [24]	129 [13]	174 [18]	75 [8]	964 [100]	385 [100]

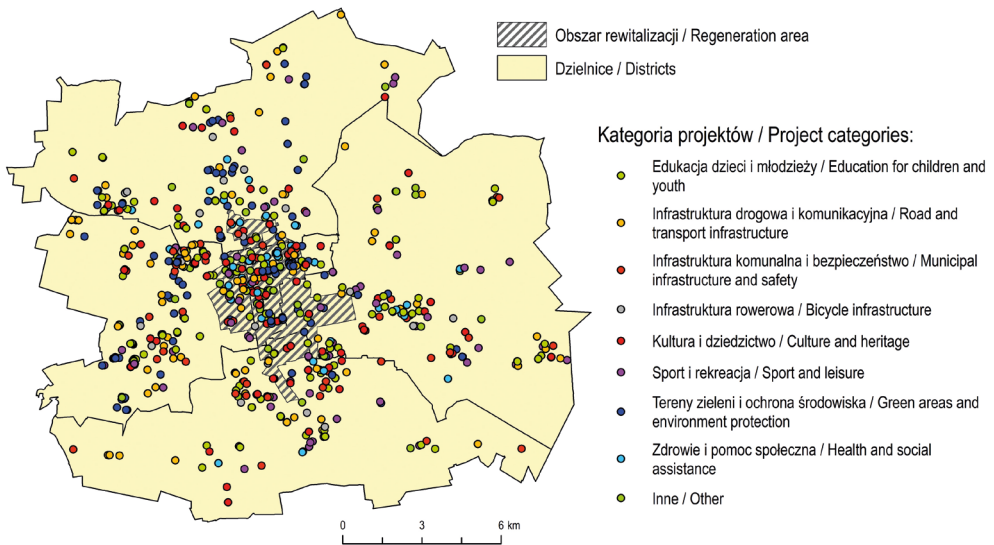
* w nawiasach podano udział procentowy [%] / shares provided in brackets [%]

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

Source: own study based on data from the Łódź City Hall.

kategorię „Zdrowie i pomoc społeczna”, co zdecydowanie wskazuje na teren problematyczny. Podobne wartości (odpowiednio 18 i 17%) przedstawiały obszary projektów związane z „Edukacją dzieci i młodzieży” oraz Kulturą i dziedzictwem”. Najmniej projektów zarejestrowano z dziedzin „Infrastruktura komunalna i bezpieczeństwo” oraz „Infrastruktura rowerowa” (ryc. 5). Projekty należące do tych mało licznych kategorii były zwykle najdroższe. Ogólnomiejski charakter miało 8% przedsięwzięć, pozostałe projekty zgłaszane i realizowane były w poszczególnych dzielnicach. Najwięcej projektów zrealizowano na Polesiu, najmniej w Śródmieściu.

Największą koncentrację projektów BO z OR można zaobserwować w szczególności w jego północno-zachodniej części. Jest to wynikiem tego, iż na Polesiu zostało zrealizowanych najwięcej projektów. Najmniejsze zagęszczenie projektów z obszaru rewitalizacji występowało w części północnej, na terenie Bałut (ryc. 5).



Ryc. 5. Rozmieszczenie projektów sześciu edycji BO z lat 2013–2019 w dziewięciu kategoriach na tle Łodzi i obszaru rewitalizacji

Fig. 5. Distribution of projects of the six editions of PB from years 2013–2019 in the urban space of Łódź and in the urban regeneration area according to nine project categories

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

Source: own elaboration based on data from the Łódź City Hall.

Finansowanie projektów

Fundusze przeznaczane na realizację zadań BO pochodzą z wydzielonej puli środków z budżetu miasta. Zasady rozdzielania tych funduszy na zadania dzielnicowe oraz zadania ogólnomiejskie są każdorazowo doprecyzowywane w uchwałach budżetowych na dany rok. Na pierwszą edycję przeznaczono 20 mln zł (co stanowiło wówczas 0,5% budżetu miasta), zaś na kolejne po 40 mln zł. Decyzję o zwiększeniu kwoty podjęto ze względu na coraz większe zaangażowanie mieszkańców miasta, zarówno w sam proces głosowania, jak i zgłaszanie projektów.

Łącznie we wszystkich edycjach BO na zrealizowanie 964 zadań przeznaczono 220 mln zł. Najbardziej kosztowne były zadania ponadosiedlowe i na ich realizację wydano 54,93 mln zł, co stanowiło 25% wszystkich wydanych w analizowanych edycjach funduszy BO. Natomiast w odniesieniu do dzielnic, najwięcej łącznie, bo 39,18 mln zł przeznaczono na projekty zrealizowane na Bałutach, co stanowiło 18% wydatków. Najmniej zaś środków tj. 22,19 mln zł wydano w Śródmieściu, co stanowiło 10% ogólnej kwoty (tab. 4). W pierwszych trzech edycjach po 15% BO

Tab. 4. Kwoty przeznaczone na projekty BO w analizowanych edycjach z podziałem na dzielnice Łodzi (w mln zł)

Table 4. Amounts allocated to PB projects in the analysed editions by districts of Łódź (in PLN million)

Edycja Edition	Dzielnice / Districts					Projekty ogólnomiejskie Projects on the city level	Razem Total
	Bałuty	Górna	Polesie	Śródmieście	Widzew		
2013/2014	3	3	3	3	3	5	20
2014/2015	6	6	6	6	6	10	40
2015/2016	6	6	6	6	6	10	40
2016/2017	8,15	6,98	6,06	2,43	6,43	9,95	40
2017/2018	7,9	7,21	6,04	2,39	6,47	9,99	40
2018/2019	8,13	6,97	6,05	2,37	6,49	9,99	40
Razem Total	39,18	36,16	33,15	22,19	34,39	54,93	220

Źródło: opracowanie własne na podstawie zarządzeń Prezydenta Miasta Łodzi w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych dotyczących BO w latach 2013–2019.

Source: own elaboration based on the Orders of the Mayor of Łódź on the conduct of public consultations on the PB in years 2013–2019.

przeznaczono na zadania lokalne realizowane w każdej z dzielnic Łodzi, natomiast 25% na zadania ogólnomiejskie. Od czwartej edycji wprowadzono nowy sposób podziału uzależniony od liczby mieszkańców osiedli w każdej z dzielnic. Na każde z łódzkich osiedli, których jest łącznie 36, przypadała inna kwota liczona według wzoru: kwota dla osiedla = kwota bazowa 200 tys. zł + kwota zależna od liczby mieszkańców (w zaokrągleniu do 10 tys. zł). Przyjęto także zasadę, iż szacunkowe koszty zadania ponadosiedlowego (po weryfikacji) nie mogą przekroczyć 20% całkowitej kwoty przeznaczonej na te zadania. Średni koszt jednego projektu w poszczególnych edycjach wahał się od 149,2 tys. zł (w piątej edycji) do 665,7 tys. zł (w drugiej edycji).

Wnioski i rekomendacje

Przeprowadzone analizy potwierdzają, iż BO można wykorzystać jako narzędzie świadomie wspomagające proces rewitalizacji w mieście, gdyż aż 40% zrealizowanych w czasie sześciu edycji projektów BO było zlokalizowanych na OR. Niestety jednak w dużej mierze dominują tu projekty infrastrukturalne (89%), a nie te odpowiadające na faktyczne deficyty społeczne, jak to postuluje Ustawa o rewitalizacji (2015). Cele strategiczne z łódzkiego GPR wydają się w dużej mierze być ukierunkowane na przedsięwzięcia z zakresu pomocy społecznej i edukacji. Tymczasem projekty BO nie odpowiadają tym kategoriom. Pomimo obowiązującego od 2016 r. GPR, zadań społecznych, w szczególności na OR, z każdą edycją ubywało.

Na stronie internetowej poświęconej BO w Łodzi gromadzone są skrupulatnie informacje na temat każdej z edycji, co stanowi dobrą praktykę. Z edycji na edycję rozwijano i dodawano też nowe formy prowadzenia konsultacji społecznych. W każdej z nich można było skorzystać ze specjalnie stworzonej aplikacji, co na pewno należy uznać za atut. Działania te jednak wydają się, jak na duże miasto, niewystarczające. Zauważono też ograniczone zaangażowanie sektora pozarządowego. Konsultacje społeczne ciągle realizowała ta sama organizacja, a w ostatniej edycji konsultacje odbywały się już bez udziału trzeciego sektora. Urząd powołał natomiast specjalną jednostkę do prowadzenia konsultacji społecznych. Czy to faktycznie dobre rozwiązanie?

Wiele ze zrealizowanych zadań dotyczyło kategorii „Edukacja dzieci i młodzieży”. Głównie koncentrowały się one na infrastrukturze i doposażaniu szkół w niezbędny do realizacji zajęć dydaktycznych sprzęt, natomiast kategorię „Dziedzictwo i kultura” wypełniały projekty doposażania bibliotek. Budzi to wątpliwości, gdyż pula środków z BO nie powinna jednak służyć zaspakajaniu podstawowych potrzeb jednostek podlegających miastu.

Istotną przy wyborze przez mieszkańców była także kategoria „Tereny zielone i ochrona środowiska”. Na tej podstawie można wnioskować, iż mieszkańcom zależy na doposażaniu parków, skwerów, tworzeniu nowych terenów zielonych. Co do zasady wybrane projekty są jednoroczne. W praktyce jednak okazuje się, iż wiele z nich jest jednak etapowanych i ma swoją kontynuację w kolejnych edycjach. Znaczącą liczbą projektów w szczególności na OR, są te przynależące do kategorii „Zdrowie i pomoc społeczna”. Dzięki temu centra medyczne mogły uzyskać wiele niezbędnego sprzętu medycznego, choć zdaniem autorów również niekoniecznie powinno to być finansowane ze specyficznego źródła, jakim jest BO. Kontynuowany był też projekt pod nazwą „Wyciągamy Dzieci z Bramy”, który z punktu widzenia rewitalizacji wydaje się być niezwykle istotny.

Stosowanie BO bywa postrzegane niejednoznacznie. Z jednej strony podkreśla się jego duże znaczenie w aktywizacji społecznej poprzez zwiększanie partycypacji mieszkańców, z drugiej zaś wymienia szereg kontrowersji związanych z wdrażaniem BO oraz jego skutecznością. Najczęściej krytyce podlegają takie kwestie jak: a) sposób wyłaniania zwycięskich projektów i organizacja samego głosowania (Błaszak 2019), b) sposób i forma zgłaszania projektów (Wojciechowski 2016), c) brak zainteresowania BO ze strony mieszkańców wyrażony niską frekwencją (Michalska-Żyła, Brzeziński 2017).

Problematyczny w przypadku rewitalizacji może być jednoroczny charakter realizowanych projektów. Jej cele sformułowane są bowiem długofalowo, a zdiagnozowane problemy wymagają zwykle kompleksowego podejścia. Z przeprowadzonej analizy wynika, że wiele z projektów nie jest jednorazowych i znajduje swoją kontynuację w kolejnych edycjach. W pierwszym roku realizacji inicjatywa przechodzi swego rodzaju „weryfikację” merytoryczną i organizacyjną i jeśli się sprawdzi, proponowana jest jako przedsięwzięcie także w następnym roku.

Biorąc pod uwagę liczbę projektów zgłaszanych przez mieszkańców do BO, można stwierdzić, że chcą oni czynnie uczestniczyć w decydowaniu, na co wydawane są fundusze publiczne (Dąbrowska 2022). Mając to na uwadze, warto byłoby m.in. pomyśleć o wydzieleniu w Łodzi rewitalizacyjnego BO (za przykładem Ostrowa Wielkopolskiego), który mógłby stanowić wsparcie finansowe dla przedsięwzięć wprost realizujących cele GPR. Pomogłoby to w wypełnianiu misji łódzkiego GPR, która zakłada „wyzwalanie potencjału centrum Łodzi i jego mieszkańców”. Dzięki temu interesariusze mogliby zgłaszać przedsięwzięcia rewitalizacyjne oraz realnie decydować, które z nich powinny być wdrażane. Wspieranie rozwoju tego typu projektów pomagaloby w większym zakresie rozwiązywać zdiagnozowane problemy na OR, realizować cele GPR oraz wzmacniałoby integrację i aktywizację społeczności lokalnej, w szczególności tej zamieszkującej tereny zdegradowane. Zważywszy dodatkowo na fakt, iż coraz mniej funduszy unijnych przeznaczonych będzie na rewitalizację, a potrzeby w tym zakresie zdecydowanie nie zostały

wyczerpane, rozwijanie wszelkich instrumentów finansowych wspierających tę problematykę (w tym wzmacnianie roli BO w prowadzeniu procesów rewitalizacji) wydaje się zagadnieniem niezwykle ważnym z punktu widzenia praktyki i teorii polityki miejskiej.

Literatura

- Allegretti G., Herzberg C., 2004, *Participatory budgets in Europe, between efficiency and growing local democracy*, Transnational Institute and the Centre for Democratic Policy-Making, Amsterdam.
- Aragonès E., Sánchez-Pagés S., 2009, *A theory of participatory democracy based on the real case of Porto Alegre*, *European Economic Review*, 53, 56–72.
- Baiocchi G., 2001, *Participation, activism, and politics: The Porto Alegre experiment and deliberative democratic theory*, *Politics & Society*, 29(1), 43–72.
- BDL GUS, 2023, Bank Danych Lokalnych GUS, <https://bdl.stat.gov.pl> (dostęp: 20.09.2022).
- Błaszak M., 2019, *Budżet obywatelski w Polsce i dylematy z nim związane*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 81(3), 203–220.
- Brzeziński K., 2016, *Między biernością a aktywnością obywatelską w kontekście łódzkiego budżetu obywatelskiego*, *Studia Miejskie*, 21, 167–181.
- Brzeziński K., 2017, *Budżet (nie) obywatelski? – analiza czterech edycji łódzkiego budżetu obywatelskiego*, *Pedagogika Społeczna*, 3, 135–155.
- Burchard-Dziubińska M., 2016, *Budżet obywatelski jako narzędzie realizacji rozwoju zrównoważonego na poziomie lokalnym – przykład Łodzi*, *Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego*, 46, 1, 235–246.
- Chruściński J., Palińska I., Kazak J., 2014, *Participatory budgeting in the management of public space*, *Architektura Krajobrazu*, 3, 56–67.
- Czarnecki K., 2014, *Udział mieszkańców w ustalaniu wydatków budżetu gminy w ramach tzw. budżetu partycypacyjnego (na przykładzie Torunia w latach 2013–2014)*, *Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu*, 2(1), 125–145.
- Dąbrowska M., 2022, *Aktywność społeczna w kształtowaniu budżetu obywatelskiego*, *Mazowsze – Studia Regionalne*, 40, 75–108.
- Dworakowska M., 2014, *Rola i znaczenie budżetu partycypacyjnego w rozwoju społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] J. Osiński, J.Z. Popławska (red.), *Oblicza społeczeństwa obywatelskiego – Państwo. Gospodarka*. Świat, SGH, Warszawa, 59–70.
- Džinic J., Svidronová M.M., Markowska-Bzducha E., 2016, *Participatory budgeting: A comparative study of Croatia, Poland and Slovakia*, *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 9(1), 31–56.
- Ewens H., van der Voet J., 2019, *Organizational complexity and participatory innovation: Participatory budgeting in local government*, *Public Management Review*, 21(12), 1848–1866.

- Friendly A., 2016, *Participatory budgeting: The practice and the potential*, IMFG Forum, 6.
- Gatecki A., 2013, *Budżet obywatelski w mieście Łodzi*, [w:] M. Ćwiklicki, M. Frączek (red.), *Partycypacja społeczna w Polsce. Atlas dobrych praktyk*, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków, 57–66.
- Ganuza E., Nez H., Morales E., 2014, *The struggle for a voice: Tensions between associations and citizens in participatory budgeting*, *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(6), 2274–2291.
- Gret M., Sintomer Y., 2005, *The Porto Alegre experiment: Learning lessons for a better democracy*, Zed Books, London.
- Hołuj D., 2017, *Budżet obywatelski jako barometr oczekiwań mieszkańców względem przekształceń przestrzeni publicznych Krakowa*, [w:] J. Purchla (red.), *Kraków – metropolia. T. 2: Dylematy rozwoju*, Księgarnia Akademicka, Kraków, 211–235.
- Kalisiak-Mędelska M., 2016, *Budżet obywatelski w Polsce. Analiza porównawcza Łodzi i Poznania*, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 443, 103–114.
- Kęłbowski W., 2013, *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Instytut Obywatelski, Warszawa.
- Kęłbowski W., 2014, *Budżet partycypacyjny. Ewaluacja*, Instytut Obywatelski, Warszawa.
- Kocot G., 2014, *Budżet partycypacyjny w Polsce*, [w:] J. Osieński, J. Popławski (red.), *Oblicza społeczeństwa obywatelskiego – Państwo. Gospodarka. Świat*, SGH, Warszawa, 83–94.
- Kołodziejczyk D., 2016, *Budżet partycypacyjny jako innowacyjny instrument współzarządzania lokalną strefą publiczną*, *Studia KPZK PAN*, 173, 103–113.
- Kopec K., Wojtowicz B., 2021, *Woonerf jako idea projektowania ulic zorientowana na poprawę jakości życia w mieście*, *Środowisko Mieszkaniowe*, 36, 48–56.
- Kuriata A., 2013, *Budżet partycypacyjny jako przejaw demokracji uczestniczącej w samorządzie lokalnym*, [w:] J. Korczak (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, 33–48.
- Leśniewska-Napierała K., 2017, *Budżet partycypacyjny jako narzędzie finansowania inwestycji w Łodzi*, *Studia Miejskie*, 25, 107–119.
- Leśniewska-Napierała K., 2019, *Budżet obywatelski jako nowy instrument partycypacji społecznej na obszarach wiejskich w Polsce*, *Studia Obszarów Wiejskich*, 53, 77–93.
- Leśniewska-Napierała K., Napierała T., 2020, *Participatory budgeting: Creator or creation of a better place? Evidence from rural Poland*, *Bulletin of Geography. Socio-Economic Series*, 48, 65–81.
- Łukomska-Szarek J., 2014, *Budżetowanie partycypacyjne jako instrument współzarządzania sferą publiczną*, *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 40, 137–144.
- Masierek E., 2021, *Urban regeneration programming in Poland in the years 2014–2020*, *European Spatial Research and Policy*, 28(1), 225–247.

- Michalska-Żyła A., Brzeziński K., 2017, *Budżet partycypacyjny jako mechanizm współzrzedzenia miastem*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K: Politologia*, 24(2), 205–223.
- Mikołajczyk T., Leśniewska-Napierała K., 2022, *Ocena stanu partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym na poziomie lokalnym w Polsce*, *Space–Society–Economy*, 33, 41–64.
- Piotrowski M., Dzieżyc H., Adamczyk-Mucha K., Walter E., Ziemiańska M., 2014, *Analiza wyników głosowania nad budżetem obywatelskim Wrocławia w 2013 roku*, *Architektura Krajobrazu*, 3, 120–133.
- Primmer E., Kyllönen S., 2006, *Goals for public participation implied by sustainable development, and the preparatory process of the Finnish National Forest Programme*, *Forest Policy and Economics*, 8(8), 838–853.
- Raporty z konsultacji dotyczących budżetu obywatelskiego w analizowanym okresie, Urząd Miasta Łodzi, Łódź.
- Schugurensky D., 2017, *Social pedagogy meets local democracy: Examining the possibilities and limits of participatory budgeting*, *Pedagogika Społeczna*, 3(65), 9–32.
- Rytel-Warzocho A., 2010, *Partycypacja społeczna w sprawach budżetowych. Model Porto Alegre jako pierwowzór rozwiązań europejskich*, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, 1(1), 93–102.
- Sempiak A., 2017, *Budżet obywatelski jako instrument partycypacji społecznej w mieście Jelenia Góra*, *Prace Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości z siedzibą w Wałbrzychu*, 40(1), 139–152.
- Sintomer Y., Herzberg C., Röcke A., 2008, *Participatory budgeting in Europe: Potentials and challenges*, *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(1), 164–178.
- Souza C., 2001, *Participatory budgeting in Brazilian cities: Limits and possibilities in building democratic institutions*, *Environment and Urbanization*, 13(1), 159–184.
- Uchwała nr XXV/589/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 10 lutego 2016 r. w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji miasta Łodzi (z późn. zmianami).
- Uchwała Nr XXXV/916/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 28 września 2016 r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Rewitalizacji Miasta Łodzi (z późn. zmianami).
- Uchwała Nr XI/139/2019 Rady Miejskiej Ostrowa Wielkopolskiego z dnia 26 czerwca 2019 r. w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego w Ostrowie Wielkopolskim.
- Uchwała nr XXXIV/1122/20 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 24 grudnia 2020 r. zmieniająca uchwałę w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Rewitalizacji Mmiasta Łodzi.
- Ustawa o rewitalizacji z 2015 r. (Dz.U. 2015 poz. 1777 z późn. zmianami).
- Ustawa o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych z 2018 r. (Dz.U. 2018 poz. 130 z późn. zmianami).
- Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. 2018 poz. 130).

Wojciechowski E., 2016, *Problem budżetu obywatelskiego*, [w:] R. Krawczyk, A. Borowicz (red.), *Aktualne problemy samorządu terytorialnego po 25 latach jego istnienia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, 375–382.

Zarządzenia Prezydenta Miasta Łodzi w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych dotyczących BO z lat 2013–2019.

Zienkiewicz A., Lubaczewska S., 2017, *Obywatel na straży drzew – monitoring standardów budżetów obywatelskich i ich roli w zazielenianiu miast wojewódzkich Polski*, Fundacja EkoRozwoju, Wrocław.

Weronika Hughes

Instytut Zagospodarowania Środowiska i Polityki Przestrzennej

Wydział Nauk Geograficznych

Uniwersytet Łódzki

hughesweronika@gmail.com

ORCID: 0009-0007-5388-104X

Katarzyna Leśniewska-Napierała

Instytut Zagospodarowania Środowiska i Polityki Przestrzennej

Wydział Nauk Geograficznych

Uniwersytet Łódzki

katarzyna.lesniewska@geo.uni.lodz.pl

ORCID: 0000-0003-2998-6179

Edyta Masierek

Instytut Zagospodarowania Środowiska i Polityki Przestrzennej

Wydział Nauk Geograficznych

Uniwersytet Łódzki

edyta.masierek@geo.uni.lodz.pl

ORCID: 0000-0002-3148-2503

