

KAMIL BRZEZIŃSKI   
Uniwersytet Łódzki

## BUDŻET OBYWATELSKI JAKO MECHANIZM SPOŁECZNEGO WYTWARZANIA PRZESTRZENI MIEJSKIEJ

### Streszczenie

Od wprowadzenia pierwszego budżetu obywatelskiego w Polsce mija właśnie dekada. Przez ten czas mechanizm polegający na włączaniu mieszkańców w proces współdecydowania o pewnej puli środków publicznych upowszechnił się w znacznej części polskich miast i miasteczek. Co więcej, zaczęto wprowadzać wojewódzkie, szkolne, wydziałowe i zielone warianty budżetów obywatelskich. Powszechność nie jest jednak gwarantem jakości. Polskie budżety obywatelskie obarczone są pewną, dość istotną, wadą, a mianowicie w zdecydowanej większości pozbawione są komponentu dyskusji, co sprawia, że w jakimś sensie stają się tylko pozornym narzędziem partycypacji. Niemniej jednak, mimo powyższej wady oraz stosunkowo niskich środków finansowych, stały się one dość skutecznym instrumentem kształtowania przestrzeni. Ze względu na wspomniane mankamenty w artykule używam określenia „quasi-partycypacyjne wytwarzanie przestrzeni”.

W artykule prezentuję dane dotyczące rezultatów tego społecznego wytwarzania przestrzeni w odniesieniu do czterech wybranych miast. Analizie poddaję pięć pierwszych edycji budżetu obywatelskiego zrealizowanych w tych miastach.

**Słowa kluczowe:** budżet obywatelski, miasto, wytwarzanie przestrzeni

## WPROWADZENIE

„Przestrzeń, w której żyjemy, nie jest tworem natury, lecz dziełem na wskroś ludzkim, przez ludzi wytworzonym w sposób uwarunkowany czynnikami przyrodniczymi, społecznymi i kulturowymi”.

*Bohdan Jałowiecki*

W myśl wyżej przytaczanych słów otaczająca nas przestrzeń miejska jest rezultatem naszych praktyk społecznych. Aczkolwiek praktyki te nie są w pełni dowolne, ale uwarunkowane kilkoma czynnikami, które Bohdan Jałowiecki [2010: 39–43] sprowadza do czterech najważniejszych: środowiska naturalnego; rozwoju techniki i technologii; stosunków panowania i podległości oraz systemu wartości. W moim przekonaniu dwa ostatnie z nich w szczególności przyczyniły się w ostatnich latach do wprowadzenia w polskich miastach budżetów obywatelskich<sup>1</sup> (BO). Te z kolei stały się chętnie wykorzystywanym przez mieszkańców narzędziem społecznego wytwarzania przestrzeni. Na potrzeby niniejszego artykułu to społeczne wytwarzanie nazywam wytwarzaniem quasi-partycypacyjnym, co wyjaśnione zostanie w dalszej części.

Stosunki panowania i podległości w aspekcie politycznym to po prostu władza, a w aspekcie ideologicznym – ideologia klasy lub warstwy dominującej w społeczeństwie [Jałowiecki 2010]. W tym kontekście to, co dało asumpt do wdrożenia i upowszechnienia budżetów obywatelskich w Polsce, to pewne sprzężenie zwrotne w obrębie aspektu ideologicznego i politycznego. Z jednej strony dużą rolę w tym procesie odegrali miejscy aktywiści – propagatorzy i zwolennicy idei prawa do miasta, których utożsamiać można z nowymi mieszkańcami, czyli przedstawicielami pokolenia wielkiego wyżu demograficznego z przełomu lat 70. i 80., którzy dorastali w miastach pozbawionych miejskości, którą obecnie starają się wynajdywać [Kubicki 2011, 2016]. Jednym z przejawów wspomnianego wynajdywania był i jest rozkwit ruchów miejskich, pojawienie się licznych organizacji pozarządowych, a także inicjatyw mających na celu kształtowanie nowych miejskich narracji i tożsamości [Kubicki 2016]. Jedną z takich narracji – przynajmniej w warunkach polskich – było i jest domaganie się prawa do współdecydowania. Przejawiało się ono m.in. rosnącą presją ze strony aktywistów na miejskich włodarzy w kwestii wdrożenia BO [Martela 2013;

---

<sup>1</sup> Choć w literaturze anglojęzycznej funkcjonuje termin „participatory budgeting”, który można przetłumaczyć jako „budżet partycypacyjny” w Polsce przyjęło się określenie „budżet obywatelski”. Uzasadniane jest to m.in. tym, że sformułowanie „obywatelski” jest bardziej zrozumiałe dla mieszkańców. Również w ramach regulacji ustawowej z 2018 r. mówi się o „budżecie obywatelskim” [por. Martela 2020: 174].

Kraszewski, Mojkowski 2014; Kajdanek 2015; Kalisiak-Mędelka 2016; Załęcki 2018]. Presja ta była swoistą wypadkową „globalnej mody” na uruchamianie tego typu nowatorskich rozwiązań partycypacyjnych [Dias, Sahsil, Simone (red.) 2019], a także kryzysu tradycyjnej demokracji reprezentacyjnej [Barber 2003; Sintomer i in. 2012; Dias 2014; Wójcik 2014] oraz neoliberalizacji polityki, a w szczególności polityk miejskich [Sagan 2017]. W tym ujęciu budżety partycypacyjne oraz szeroko rozumiana partycypacja społeczna postrzegane są jako „lekarstwo” i „remedium” na powyższy kryzys [Torcal, Montero 2006; Sintomer i in. 2012]. Zatem z jednej strony mieliśmy do czynienia z aktywistami niosącymi sztandary z hasłami: „prawa do miasta”, „demokracji uczestniczącej i partycypacyjnej”. Natomiast z drugiej strony z miejskimi włodarzami i decydentami, którzy angażowanie się mieszkańców w sprawy miasta do tej pory traktowali raczej jako zagrożenie [Gerwin 2012; Mergler, Pobłocki, Wudarski 2013]. Jednak nagabywani przez miejskich aktywistów i jednocześnie liczący na zwiększenie własnego kapitału politycznego [Martela 2013; Sidor 2014; Kajdanek 2015] – wszakże wprowadzaniu budżetów obywatelskich w Polsce towarzyszył często medialny rozgłos – sukcesywnie godzili się na budżety obywatelskie w zarządzanych przez nich miastach.

Drugim czynnikiem sprzyjającym wprowadzeniu BO były zmiany w obrębie systemu wartości. I choć o przestrzeni jako wartości pisał już Florian Znaniecki [1999: 124] (takie podejście przez niektórych badaczy nazywane jest „miejskim kulturalizmem” [por. Bierwiaczonek 2008: 53]), to wydaje się, że dopiero w ostatnich latach przestrzeń miejska zaczęła być odkrywana i postrzegana jako dobro wspólne, o którym współdecydować powinni mieszkańcy [Karwińska 2011; Kubicki 2017]. Poza zmianą systemu ustrojowego, która umożliwiła reorientację postaw i stosunków względem miejskiej przestrzeni, kołem zamachowym zwrotu ku przestrzeni lub „agentem zmiany kulturowej” [Kubicki 2016: 66] były i są wyżej wspomniane ruchy miejskie. To przedstawiciele tych organizacji są głównymi propagatorami prawa do miasta, a ich kluczowy postulat mówi, że miasto jest dla mieszkańców, gdyż stanowi ich podstawowe środowisko życia. W rezultacie mieszkańcy powinni mieć pełne prawo do korzystania z jego zasobów, a także współdecydowania o nim, jako jego gospodarze [Harvey 2012; Mergler, Pobłocki, Wudarski 2013; Załęcki 2018]. To dzięki m.in. ruchom miejskim polskie społeczeństwo nabiera cech społeczeństwa miejskiego [Kubicki 2016], dla którego przestrzeń staje się wartością i dobrem wspólnym.

W wyniku wzajemnego oddziaływania powyższych czynników – „miejskiej ideologii” propagowanej przez aktywistów, gotowości władz miejskich do współdziałania oraz kształtującej się kultury miejskiej – osiągnięty został sprzyjający

klimat do wprowadzenia BO, czyli zgodnie z zapisami ustawy o samorządzie gminnym formy konsultacji społecznych, w ramach których „mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu gminy” [art. 5a ust. 3–4 *Ustawy o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95)]. Pierwsi w Polsce możliwość współdecydowania o części środków publicznych otrzymali w 2011 r. mieszkańcy Sopotu<sup>2</sup> [Kębłowski 2013; Martela 2013]. Poza wyżej przytaczanymi czynnikami to także sukces „sopockiego eksperymentu” spowodował, że dość szybko tymi śladami poszli inni miejscy włodarze [Martela 2013; Sidor 2014; Kajdanek 2015]. W efekcie w roku 2016 w Polsce budżety obywatelskie były realizowane w 49% miast [Martela, Bubak, Janik 2021], a od roku 2018 gminy będące miastami na prawach powiatu mają ustawowy obowiązek prowadzenia konsultacji społecznych w formie BO [art. 5a ust. 5 *Ustawy o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95)]. Po dekadzie od wprowadzenia po raz pierwszy BO mechanizm ten upowszechnił się w znacznej części polskich gmin [Dias, Sahsil, Simone (red.) 2019; Pistelok, Martela (red.) 2019], a tym samym umożliwił przekształcanie miast tym, którzy do tej pory tego przywileju byli pozbawieni [Karwińska 2011], czyli mieszkańcom. Niemniej jednak w mojej opinii ta możliwość współkształtowania przestrzeni swoich małych ojczyzn nosi znamiona quasi-partycypacyjności, choć zaznaczyć należy, że jej rezultaty w istotny sposób zmieniają przestrzeń polskich miast. Do tych obu aspektów: quasi-partycypacyjnego wytwarzania przestrzeni oraz jego rezultatów, odniosę się w dalszej części artykułu.

## SPÓŁECZNE WYTWARZANIE PRZESTRZENI A BUDŻET OBYWATELSKI

Zdaniem Bohdana Jałowieckiego [2010: 11–13] wyróżnić można trzy paradygmaty wyjaśniające proces wytwarzania przestrzeni: woluntarystyczno-kreacyjny; mechaniczno-deterministyczny oraz dialektyczny. W ramach założeń pierwszego z nich przestrzeń kształtowana jest przez architektów i urbanistów zgodnie z ich wiedzą i talentem, a architektura i urbanistyka w tym ujęciu stają się zarazem nauką i sztuką. W skrajnych przypadkach projekt przestrzenny może przybrać formę projektu społeczeństwa, a tym samym kształtować nowe wzory zacho-

<sup>2</sup> Niektórzy wskazują, że pierwsze próby wprowadzenia mechanizmów przypominających budżet partycypacyjny w Polsce datować można na lata 2003–2005. Wtedy to w Płocku Urząd Miasta, PKN Orlen i Organizacja Narodów Zjednoczonych stworzyły tzw. fundusz grantowy, w ramach którego lokalne organizacje pozarządowe mogły ubiegać się o dotacje dla swoich projektów [Kębłowski 2014].

wań i więzi społecznych. W tej sytuacji architekt lub urbanista wchodzi w rolę demiurga, który stara się zmienić niedoskonały świat. Przykładami takiego „demiurgicznego” wytwarzania przestrzeni mogą być: przebudowa Paryża w drugiej połowie XIX w. przez barona Georgesa Haussmanna, modernistyczne projekty Roberta Mosesa w Nowym Jorku [Graham 2016; Drozda 2019], a także budowa nowej stolicy Brazylii – Brasílii [Gehl 2014; Drozda 2019]. Założenia drugiego paradygmatu bliskie są koncepcjom szkoły chicagowskiej, gdyż jego zwolennicy „[...] poszukują wyjaśnień sposobu wytwarzania przestrzeni poprzez identyfikację anonimowych sił zarazem przyrodniczych i społecznych, które działają niezależnie od woli jednostek zredukowanych do pojęcia *homo oeconomicus*, postrzegających przestrzeń na poziomie podspołecznym” [Jałowiecki 2010: 12]. Innymi słowy, w tym ujęciu miasto rozpatrywane jest jako wytwór naturalnych i bezosobowych procesów, a takie czynniki, jak: liczba ludności, gęstość zaludnienia, zróżnicowanie społeczne mieszkańców „[...] stanowią czynniki kształtujące ekologiczne strefy oddziaływania oraz stratyfikujące miasto wedle uniwersalizowanego wzorca” [Drozda 2019: 66]. Z kolei w ramach trzeciego paradygmatu – określanego jako dialektyczny – wytwarzanie przestrzeni to konfliktowy proces społeczny, który warunkowany jest przez czynniki przyrodnicze, ekonomiczne, polityczne i kulturowe [Jałowiecki 2010]. Proces wytwarzania przestrzeni nie jest zatem anonimowy, gdyż możliwe jest zidentyfikowanie różnych aktorów społecznych, którzy mogą kierować się sprzecznymi interesami [Drozda 2019]. Aktorzy ci są historycznie zmienni; kiedyś byli to królowie, książęta, bogaci mieszczaństwo, w okresie rozwoju kapitalizmu przedsiębiorcy przemysłowi, a współcześnie wskazuje się na inwestorów (korporacje i władze polityczne), regulatorów (władze polityczne), recenzentów (media) oraz kontestatorów (organizacje i stowarzyszenia) [Jałowiecki, Szczepański 2006; Jałowiecki 2010; Drozda 2019].

Uwzględniając założenia trzech powyżej opisanych paradygmatów, a także rozważania przedstawione we wprowadzeniu, uważam, że wytwarzanie przestrzeni poprzez budżety obywatelskie powinno być rozpatrywane z perspektywy dialektycznej. Upraszczając genezę BO w Polsce, można wskazać, że sprzężenia zwrotne między regulatorami w postaci miejskich włodarzy i decydentów a kontestatorami, czyli aktywistami i przedstawicielami ruchów miejskich, przyczyniły się do wypracowania sprzyjającego klimatu, a także konsensusu w sprawie możliwości wdrożenia tego partycypacyjnego narzędzia. To z kolei wprowadziło nowego aktora – mieszkańca/obywatela danego miasta – w pole wytwarzania miejskiej przestrzeni. Aktor, który wcześniej był raczej pozbawiony tego przywileju [Karwińska 2011], otrzymał możliwość m.in. partycypacyjnego

wytwarzania<sup>3</sup> przestrzeni w swoim mieście poprzez BO, aczkolwiek wydaje mi się, że w warunkach polskich można mówić raczej o quasi-partycypacyjnym wytwarzaniu przestrzeni. W tym miejscu należałoby odpowiedzieć na pytanie, jak należy rozumieć quasi-partycypacyjność i co przesądza o quasi-partycypacyjnym charakterze polskich BO. Znamienne wydaje się już stosowanie samej nazwy „budżet obywatelski” zamiast „budżet partycypacyjny”<sup>4</sup> (ang. *participatory budgeting*). Wszakże „obywatelski” można rozumieć jako ‘dotyczący obywateli’, z kolei „partycypacyjny” kładzie większy nacisk na uczestnictwo – aktywne branie udziału. I jak zostanie to dalej przedstawione, w przypadku budżetów obywatelskich realizowanych w Polsce uczestnictwo mieszkańców ogranicza się do wypełnienia formularza zgłoszeniowego, a następnie zwykle internetowego oddania głosu na preferowane projekty.

Pozostawiając z boku kwestię nazewnictwa, należy zauważyć, że rosnąca popularność i globalność budżetów partycypacyjnych [Dias, Sahsil, Simone (red.) 2019] przyczyniają się do ich hybrydyzacji [Cabannes, Lipietz 2015], co jeszcze bardziej utrudnia jednoznaczne zdefiniowanie tego zjawiska. Zdarza się, że przedsięwzięcia określane mianem BP zawierają jedynie komponent informowania mieszkańców, bez pogłębionych konsultacji, w innych przypadkach natomiast inicjatywy bliskie idei BP, niespełniające większości kryteriów, nie są traktowane jako przykład tego zjawiska [Sintomer, Herzberg, Röcke 2008]. Poza tym wyróżnia się także różne rodzaje BP: terytorialne – odnoszące się do danego obszaru, np.: miasta, regionu czy państwa; tematyczne, np. dotyczące ochrony środowiska; a także kierowane do wybranych aktorów społecznych, np. grup wykluczonych [Cabannes, Lipietz 2015]. Pomimo różnorodności zjawisk zaliczanych do BP podejmowane są próby zdefiniowania jego mechanizmu. Na przykład zdaniem Briana Wamplera [2007: 2] BP jest to swoisty proces decyzyjny, w ramach którego obywatele deliberują i negocjują w sprawie dystrybucji pewnych zasobów publicznych. W tym miejscu warto zaznaczyć, że zdaniem Wamplera przedsięwzięcia te realizowane są po to, aby umożliwić obywatelom podejmowanie decyzji, w jaki sposób i gdzie powinny zostać wydatkowane

<sup>3</sup> Idea budżetu obywatelskiego polega na zgłaszaniu i wyborze propozycji zadań, które są zgodne z kompetencjami samorządu gminnego. Nie muszą one ograniczać się do projektów o charakterze przestrzennym.

<sup>4</sup> W dalszej części tekstu, używając sformułowania „budżet partycypacyjny”, będę miał na myśli globalny fenomen związany z włączaniem obywateli w procesy współdecydowania o pewnej puli środków publicznych. Innymi słowy, w odniesieniu do inicjatyw realizowanych poza Polską będę używał terminu „budżet partycypacyjny” – w skrócie BP, natomiast na określenie polskiego wariantu będę stosował powszechnie przyjęty w kraju termin „budżet obywatelski” – w skrócie BO.



dane zasoby finansowe. W literaturze wskazuje się także, że BP daje możliwość – niewybranym obywatelom – współdecydowania o wydatkowaniu pewnej puli środków publicznych [Sintomer i in. 2012; Kębłowski 2013; Cabannes, Lipietz 2015]. Poza próbami opracowania definicji wskazuje się także na pięć kryteriów, które powinien spełniać BP. Po pierwsze, pula środków przeznaczonych na budżet powinna być jasno określona i skonsultowana z obywatelami (mieszkańcami). Po drugie, mechanizm powinien dotyczyć poziomu zarówno lokalnego (osiedlowego), jak i całego miasta. Po trzecie, powinien być inicjatywą cykliczną – realizowaną co rok lub dwa lata – w zależności od czasu potrzebnego na realizację cyklu. Po czwarte, proces powinien uwzględniać pewne formy deliberacji. Podkreśla się, że mechanizm BP powinien tworzyć nową sferę publiczną, w której dialog i deliberacja są kluczowe. Po piąte, budżet partycypacyjny powinien być wiążący, to znaczy ustalenia poczynione w jego ramach powinny zostać wdrożone przez władze [Sintomer, Herzberg, Röcke 2008; Kębłowski 2013; Cabannes, Lipietz 2015; Mandrysz 2019]. Wydaje się, że niezależnie od dużej hybrydyzacji BP przedsięwzięcia określane tym terminem powinny sprostać powyższym kryteriom.

Z przeprowadzonej analizy zasad BO obowiązujących w wybranych miastach w Polsce<sup>5</sup> wynika, że spełniają one cztery z pięciu wymaganych kryteriów [Brzeziński 2021]. Można byłoby uznać, że krajowe przedsięwzięcia bliskie są ideałowi, aczkolwiek warto wyraźnie podkreślić, że nie sprostały one kryterium dyskusji/deliberacji. Natomiast możliwość wymiany opinii, wspólnej dyskusji, przedstawienia oczekiwań, usłyszenia głosu innych, nie wspominając nawet o próbie wypracowania konsensusu, wydają się kluczowymi elementami partycypacji, a także samego BO [por. Kębłowski 2013; Mandrysz 2019]. Jak podkreśla Paweł Pistelok [2019: 144], BP to „taki budżet, w którego wykonywaniu «partycypują» – uczestniczą – mieszkańcy gminy”, zatem sama możliwość zgłaszania, a potem głosowania na wybrane projekty wydaje się niewystarczająca. Zważywszy na fakt, że do dyskusji i negocjacji przywiązywano szczególną wagę w brazylijskim pierwowzorze – w Porto Alegre [Górski 2007; Kębłowski 2013; Martela 2020]. Ta wada polskich budżetów obywatelskich jest szeroko komentowana i krytykowana [Martela 2013; Leszkowicz-Baczyński 2016; Sagan 2016]. W rezultacie wskazuje się, że BO w Polsce charakteryzuje swoista „plebiscytowość” [Pistelok 2019: 145] oraz „teleturniejowość” [Pobłocki 2013]. Podkreśla się także, że „procedury budżetu obywatelskiego realizowane w naszym kraju w dużym stopniu mają charakter rywalizacyjny i premiuja jednostkową kreatywność kosztem deliberacji

<sup>5</sup> Analizie poddano zasady BO obowiązujące w Krakowie, Łodzi, Poznaniu, Warszawie i Wrocławiu.

i wspólnotowości” [Skrzypiec, Wójkowski, Wyszomirski 2016: 5]. W efekcie, jak sądzę, brak komponentu dyskusyjnego w ramach formalnej procedury oraz powyższe argumenty i słowa krytyki uprawniają do stwierdzenia, że inicjatywy podejmowane w ramach BO nad Wisłą cechują się swoistą pozornością [Lutyński 1990; por. Brzeziński 2021]. Ze względu na tę pozorną partycypacyjność społeczne wytwarzanie przestrzeni z wykorzystaniem tego mechanizmu proponuję określać jako „quasi-partycypacyjne wytwarzanie przestrzeni”. Wszakże wytwarzanie przestrzeni za pomocą mechanizmu, który nie jest w pełni partycypacyjny (zgodnie z założeniami definicyjnymi i wymaganymi kryteriami), nie może mieć charakteru w pełni partycypacyjnego. Z drugiej strony nie ulega wątpliwości, że autorzy zgłaszanych projektów, a także osoby biorące udział w głosowaniu przejawiają pewien poziom zaangażowania. W rezultacie wydaje mi się, że wytwarzanie przestrzeni miejskiej poprzez ten mechanizm znajduje się na środku skali – między partycypacyjnością a jej brakiem.

Dodatkowo o quasi-partycypacyjności wytwarzania przestrzeni poprzez BO przesądza również wysokość przeznaczanych środków. Na problem ten zwrócił uwagę Kacper Pobłocki [2013: 13], pisząc o „grze podwójnie pozorowanej”: „Po pierwsze władze dają mieszkańcom do dyspozycji jeden procent budżetu miasta (lub mniej) właśnie po to, aby móc w większym spokoju dysponować pozostałymi dziewięćdziesięcioma dziewięcioma procentami”. Pośrednio potwierdzają to słowa jednego z urzędników z Dąbrowy Górniczej: „Miasto prowadziło wówczas bardzo duże inwestycje i na tym ucierpiała trochę ta mała infrastruktura. Uznaliśmy, że to jest taki mechanizm [BO], w którym mieszkańcy mogliby nam podpowiedzieć, co miasto mogłoby zrobić” [Pistelok, Martela (red.) 2019: 146]. I choć w raporcie o stanie partycypacji publicznej w polskich miastach [Pistelok, Martela (red.) 2019] Dąbrowski Budżet Partycypacyjny opisywany jest jako przykład dobrej praktyki, to wyżej cytowane słowa oddają swoiste podejście urzędników i włodarzy do BO. Innymi słowy, można odnieść wrażenie, że mieszkańcom przyznaje się prawo do współdecydowania o małej architekturze – lokalizacji ławek i koszy, ale niekoniecznie o dużych przedsięwzięciach – białych słoniach [por. Gądecki, Kubicki 2014; Romańczyk 2018], np. stadionach.

Przedstawione powyżej rozważania miały charakter głównie kontekstowy, a ich celem było wyodrębnienie podkategorii quasi-partycypacyjnego wytwarzania przestrzeni w ramach szerszej rozumianego społecznego wytwarzania przestrzeni. I choć to produkowanie przestrzeni poprzez BO może budzić wiele zastrzeżeń, a w szczególności te dotyczące partycypacyjności, to jednak zauważyć należy, że wprowadzenie BO przyczyniło się do wielu przeobrażeń przestrzennych w polskich miastach. Pomimo że nie są to spektakularne i wielomilionowe inwe-



stycje, to jednak zaspokajają część potrzeb lokalnych społeczności. Wszakże coraz częściej przy miejskich skwerach, boiskach, zewnętrznych siłowniach, placach zabaw, drogach rowerowych napotkać można tablice informujące, że miejsca te zostały wybudowane lub wyremontowane w ramach BO. W związku z powyższym w dalszej części przedstawione zostaną rezultaty quasi-partycypacyjnego wytwarzania przestrzeni w czterech wybranych miastach w okresie pięciu lat.

## **REZULTATY SPOŁECZNEGO WYTWARZANIA PRZESTRZENI POPRAZ BUDŻET OBYWATELSKI**

Budżet obywatelski to mechanizm umożliwiający mieszkańcom danego miasta (gminy) współdecydowanie o wydatkowaniu pewnej puli środków publicznych (części budżetu miasta/gminy). W Polsce dominujący schemat realizacyjny polega na zgłaszaniu projektów przez mieszkańców do urzędu miasta (gminy). W dalszej kolejności zaproponowane przedsięwzięcia weryfikowane są przez urzędników pod kątem formalno-prawnym, a następnie poddawane pod powszechne głosowanie. Zwycięskie projekty kierowane są do realizacji. Proponowane przez mieszkańców projekty powinny wpisywać się w kompetencje gminy, co oznacza, że wachlarz możliwych inicjatyw, które mogą zostać zgłoszone przez mieszkańców, jest bardzo szeroki i może obejmować zarówno przedsięwzięcia inwestycyjne, jak i tzw. projekty miękkie. Niemniej jednak z analizy rezultatów BO z 2017 r., przeprowadzonej przez Borysa Martelę [2020], w ramach której uwzględniono 4514 wniosków z 321 miast, wynika, że ponad 60% zwycięskich projektów dotyczyło inwestycji przestrzennych. W efekcie podkreśla się, że BO stanowi właściwe narzędzie do współdecydowania o zagospodarowaniu miejskich przestrzeni – wytwarzania przestrzeni. Opinia ta znajdzie także potwierdzenie w odniesieniu do danych analizowanych w ramach niniejszego artykułu (por. tabela 2, wykres 1).

Najpierw jednak warto wspomnieć o głównych założeniach metodologicznych. Przede wszystkim analizie poddano zwycięskie projekty z okresu od 2014 do 2018 r. – w sumie 1616 projektów, które wybrane zostały przez mieszkańców: Białegostoku, Gdańska, Krakowa i Łodzi. Miasta te zostały wytypowane m.in. ze względu na ich zróżnicowaną lokalizację: wschód, północ, południe i centrum kraju, która może różnicować wybierane przez mieszkańców projekty. Drugim kryterium doboru były różnice w poziomie tzw. potencjału rozwojowego, czyli systematycznie mierzonego wskaźnika za pomocą siedmiu kapitałów, opracowanego przez firmę PwC [*Raport o stanie polskich metropolii: Poznań 2019*]. Z ostatnich pomiarów wynika, że poziom kapitałów w Łodzi i Białymstoku pla-

suje się znacznie poniżej średniej (100%) i oscyluje w granicach 85%, natomiast w przypadku Gdańska i Krakowa poziom ten przekracza średnią, oscylując w okolicach 110%. Również z rankingu poziomu jakości życia w polskich miastach, opracowanego na zlecenie tygodnika „Polityka” we współpracy z naukowcami z Akademii Górniczo-Hutniczej im. Stanisława Staszica w Krakowie, wynika, że Łódź zajmuje pod tym względem dopiero 24 miejsce, Białystok 18, Gdańsk 6, a Kraków 3 [por. <https://rankingmiast.polityka.pl/>]. Warto więc zauważyć, że badaniem objęto miasta z różnych regionów Polski, które dodatkowo różnicuje poziom rozwoju i jakości życia, co przypuszczalnie mogło różnicować preferencje ich mieszkańców przy wyborze projektów zgłoszonych do BO.

Natomiast źródłem danych – projektów wybranych do realizacji przez mieszkańców – były ogólnodostępne dokumenty (raporty i sprawozdania) zamieszczone w biuletynach informacji publicznej każdego z czterech ośrodków miejskich. Zebrany materiał umożliwił opracowanie bazy danych, a następnie zakodowanie każdego zwycięskiego zadania. W pierwszej kolejności projekty pokategoryzowane zostały na inicjatywy o charakterze przestrzennym i nieprzestrzennym [por. Brzeziński, Michalska-Żyła 2018]. Jako projekty przestrzenne kodowane były wszelkie inicjatywy mające jakikolwiek wpływ na zmianę przestrzeni miejskiej. Do kategorii tej włączano nawet drobne przekształcenia przestrzenne, jak chociażby ustawienie nowych mebli miejskich (koszy na śmieci, ławek) na obszarze istniejącego skweru lub reorganizację ruchu na danym skrzyżowaniu poprzez wyznaczenie nowych przejść dla pieszych. Z kolei za przedsięwzięcia nieprzestrzenne uznawano tzw. projekty miękkie, a także inicjatywy mające na celu doposażenie lub wewnętrzne remonty instytucji publicznych, np. zakup nowego księgozbioru do biblioteki lub remont sali gimnastycznej w wybranej szkole. Następnie projekty przestrzenne zostały zakodowane zgodnie z przygotowanym kluczem kodowym (por. tabela 1). Inspiracją do jego opracowania były podobne analizy przeprowadzone wcześniej [Leśniewska-Napierała 2017; Brzeziński, Michalska-Żyła 2018; Martela 2020]. Procedura kodowania polegała na zaklasyfikowaniu danego projektu do danej kategorii. Kodowania dokonywano na podstawie tytułów projektów, a także opisów zamieszczonych na stronach internetowych poszczególnych urzędów miejskich. Do każdego z projektów przypisywano jeden kod. W sytuacji gdy zadanie dotyczyło wielu aspektów i możliwe było przyporządkowanie kilku kodów, wybierano jeden dominujący kod na podstawie analizy opisu zadania przygotowanej przez autorów. Innymi słowy, w przypadku gdy dane przedsięwzięcie dotyczyło budowy nowego boiska, placu zabaw, a także małej architektury w postaci ławek i koszy, wybierano kod, który był najbardziej zbieżny z akcentem położonym przez autorów w opisie projektu. Po zakodowaniu wszystkich zwycięskich projektów możliwe

było opracowanie struktury wybieranych inicjatyw w podziale na analizowane lata i poszczególne kategorie.

TABELA 1. Kody zastosowane do analizy zwycięskich projektów przestrzennych

Nr kodu	Nazwa kodu	Opis kodu
1	zieleni miejska	wszelkie inwestycje dotyczące zieleni: rewitalizacje parków, przekształcanie niezagospodarowanych terenów na skwery, „zazielenianie” ulic lub całych dzielnic, nowe nasadzenia drzew i krzewów, zielone dachy i ściany, kwietniki antysmogowe, a także działania dotyczące zbiorników wodnych
2	obiekty sportowe	wszelkie inwestycje umożliwiające uprawianie sportu na powietrzu: boiska, w tym boiska szkolne, ścieżki biegowe, siłownie zewnętrzne itp.
3	plac zabaw	remonty i doposażenia istniejących placów zabaw, jak i inwestycje mające na celu uruchomienie placów zabaw w nowych lokalizacjach
4	infrastruktura drogowa	działania mające na celu modernizację infrastruktury drogowej (drogi, parking) lub jej budowę, a także działania mające na celu uporządkowanie i uregulowanie ruchu drogowego, np. dzięki zamontowaniu separatorów lub spowalniaczy
5	infrastruktura rowerowa	inwestycje mające na celu poszerzenie zasięgu dróg rowerowych, budowę nowej infrastruktury (drogi, parkingi, stacje samoobsługowe), a także uregulowanie ruchu drogowego (śluzki, kontrapasy itp.)
6	infrastruktura pieszka	budowy i remonty chodników oraz przejść dla pieszych
7	pozostała infrastruktura komunalna	głównie inwestycje w budynki i tereny należące do instytucji publicznych
8	mała architektura	ławki, kosze na śmieci, oświetlenie itp.
9	inne	pozostałe projekty, które nie zostały zaklasyfikowane do żadnego z powyższych kodów, np. tętnie solne, pomniki, murale itp.

Źródło: opracowanie własne.

Celem analizy tak przygotowanego materiału badawczego, a tym samym całego artykułu, było ukazanie m.in. przestrzennych rezultatów BO – efektów społecznego wytwarzania przestrzeni w wybranych ośrodkach miejskich, a także ich zmienności między poszczególnymi edycjami. Dodatkowo chciano pokazać, że – mimo pewnej pozorności partycypacyjnej – BO to skuteczne narzędzie do wytwarzania miejskiej przestrzeni, choć pozbawione komponentu umożliwiającego dyskusję i wymianę opinii między mieszkańcami. Podsumowując, chciano znaleźć odpowiedzi na poniższe pytania problemowe:

– Czy w przypadku badanych BO wśród zwycięskich projektów dominują zadania o charakterze przestrzennym, a tym samym czy dominującą funkcją

BO jest społeczne wytwarzanie przestrzeni, które w artykule określono mianem quasi-partycypacyjnego wytwarzania?

– Co jest rezultatem społecznego wytwarzania przestrzeni poprzez BO? Innymi słowy, jakie kategorie projektów przestrzennych są najczęściej wybierane przez mieszkańców?

– Czy rezultaty społecznego wytwarzania przestrzeni poprzez BO są zmienne w czasie? Innymi słowy, czy na przełomie pięciu analizowanych edycji zmieniły się dominujące kategorie przestrzenne wybierane przez mieszkańców?

– Czy występują różnice w strukturze rezultatów społecznego wytwarzania przestrzeni poprzez BO? Innymi słowy, czy w analizowanych miastach dominują różne kategorie zwyczajnych projektów przestrzennych?

– Czy występują podobieństwa w strukturze rezultatów społecznego wytwarzania przestrzeni poprzez BO w miastach o podobnym poziomie jakości życia?

Odnosząc się do wcześniej prowadzonych analiz [Brzeziński, Michalska-Żyła 2018; Martela 2020] – choć dotyczyły one zwykle jednej edycji lub jednego roku funkcjonowania BO – można było przypuszczać, że w analizowanym zbiorze projektów dominować będą te o charakterze przestrzennym. I choć nadreprezentacja projektów przestrzennych jest negatywnie oceniana przez część badaczy, a zwłaszcza środowiska miejskich aktywistów [Wojciechowski 2016; Leszkowicz-Baczyński 2016; Ogrodowski 2017], to – jak wskazywał Borys Martela [2020: 180] – w Polsce BO staje się ważnym „narzędzi[em] współdecydowania o zagospodarowaniu przestrzennym”. Powyższa opinia, a także przypuszczenia formułowane na podstawie wcześniejszej analizy znajdują pełne potwierdzenie w odniesieniu do prezentowanych danych (por. tabela 2, wykres 1), z których wynika, że w większości analizowanych okresów mieszkańcy badanych miast wybierali do realizacji więcej projektów o charakterze przestrzennym. Innymi słowy, skonstatować można, że nadal dominującą funkcją BO w Polsce jest społeczne wytwarzanie przestrzeni.

Co więcej – podobnie jak w przypadku wcześniej prowadzonych analiz [Brzeziński, Michalska-Żyła 2018] – wyniki te dowodzą liczących deficytów przestrzeni polskich miast. Deficyty te są identyfikowane przez mieszkańców, którzy za pomocą BO chcą je zredukować lub wyeliminować. W rezultacie mechanizm w postaci BO, mimo swej quasi-partycypacyjności, jest skutecznym narzędziem społecznego wytwarzania przestrzeni.

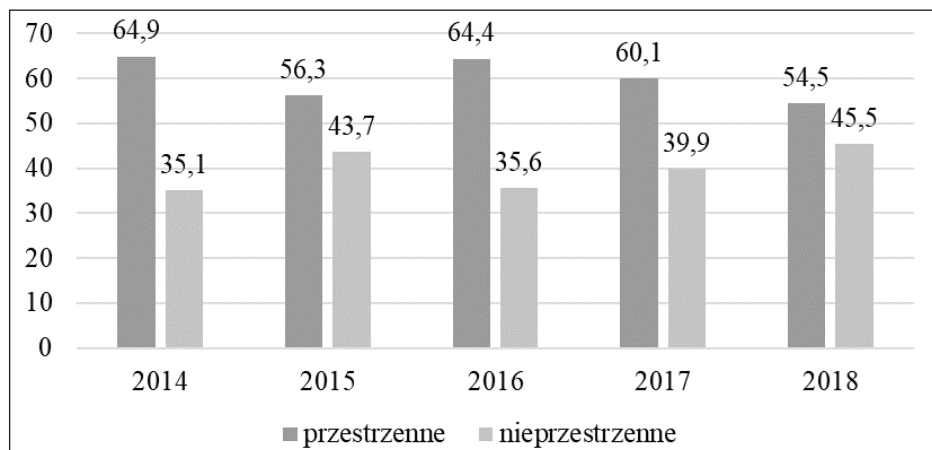
TABELA 2. Podstawowe dane na temat BO w analizowanych miastach

Rok	Białystok			Gdańsk			Kraków			Łódź		
	poddane pod głosowanie	wybrane	wybrane przestrzenne	poddane pod głosowanie	wybrane	wybrane przestrzenne	poddane pod głosowanie	wybrane	wybrane przestrzenne	poddane pod głosowanie	wybrane	wybrane przestrzenne
2014	51	7	7	307	27	23	481	68	38	759	106	67
2015	56	13	12	147	21	18	483	108	59	751	60	23
2016	57	38	32	210	65	57	401	90	50	531	86	40
2017	62	29	26	335	91	82	319	93	39	1188	219	112
2018	44	36	25	412	120	80	430	120	59	730	233	105
<b>Ogółem</b>	270	123	102	1411	310	260	2114	479	245	3959	704	347

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z BIP: Białystok, Gdańsk, Kraków, Łódź.

Dodatkowo warto jednak zauważyć, że w okresie analizowanych trzech ostatnich lat zaobserwować można tendencję polegającą na powolnym zmniejszaniu się liczby wybieranych projektów przestrzennych. Może to dowodzić sukcesywnego zaspokajania potrzeb przestrzennych, w związku z czym w przyszłości można spodziewać się odwrócenia proporcji zwycięskich projektów na rzecz tych nieprzestrzennych.

WYKRES 1. Zwycięskie projekty w podziale na przestrzenne i nieprzestrzenne (w %)



Źródło: opracowanie własne.

Tendencja ta nieco wyraźniej uwidacznia się w przypadku rozpatrywania danych dotyczących poszczególnych miast (por. wykres 2). W tym miejscu warto również zauważyć, że najwięcej projektów przestrzennych wybierają mieszkańcy Białegostoku i Gdańska, a zdecydowanie mniej mieszkańcy Krakowa i Łodzi. Analizy, prowadzone przez innych badaczy, dotyczące 2017 r. dowodzą, że „wraz ze wzrostem wielkości miasta rósł odsetek projektów miękkich, a zmniejszył się udział przedsięwzięć zakładających twarde inwestycje” [Martela 2020: 177]. Analogiczną sytuację przedstawia poniższy wykres (por. wykres 2). Mniejszą liczbę wybieranych projektów przestrzennych w Krakowie i Łodzi, czyli w większych ośrodkach miejskich pod względem liczby ludności, tłumaczyć można większą różnorodnością potrzeb. Wniosek ten jednak wymaga dodatkowej weryfikacji za pomocą technik badawczych opierających się na komunikacji bezpośredniej. Z drugiej strony relatywnie niski odsetek projektów przestrzennych wybieranych przez Łódzian jest nieco zaskakujący, gdyż niski poziom jakości życia w tym mieście, podobnie jak w przypadku Białegostoku, mógłby skłaniać mieszkańców do wyboru większej liczby projektów przestrzennych, mających na celu eliminację miejskich deficytów infrastrukturalnych. W związku z powyższym przypuszczenie, że istnieją podobieństwa w strukturze rezultatów społecznego wytwarzania przestrzeni poprzez BO w miastach o podobnym poziomie jakości życia nie ma potwierdzenia w analizowanych danych.

Niemniej jednak wyraźnie zmniejszająca się liczba wybieranych projektów przestrzennych przez mieszkańców Białegostoku, Gdańska oraz nieco wolniej obniżająca się liczba tego typu inicjatyw w przypadku Krakowa i Łodzi wskazywać może na pewną zmianę w preferencjach mieszkańców, a także wspomniane wyżej możliwe zaspokojenie potrzeb infrastrukturalnych w wyniku realizacji zwycięskich projektów przestrzennych. Odwracając nieco słowa Borysa Marteli<sup>6</sup> [2020: 178–179], może niebawem mieszkańcy w większym stopniu zaczną dbać o animowanie działań w miejskiej scenarii niż o samą scenarii.

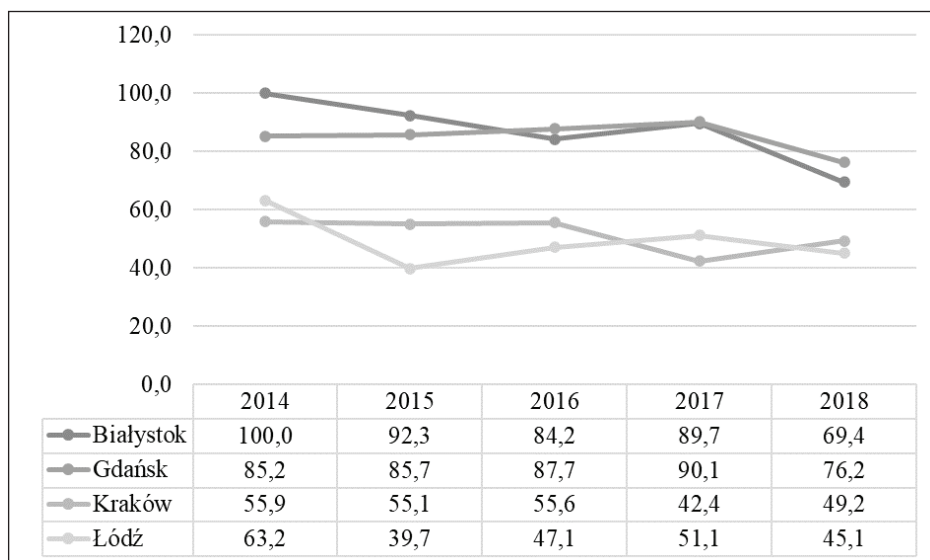
Pomimo rosnącej tendencji do sukcesywnego zwiększania się liczby wybieranych projektów nieprzestrzennych w analizowanym okresie dominują rezultaty społecznego wytwarzania przestrzeni – czyli inicjatywy wpływające na kształt miast. W związku z powyższym w dalszej kolejności projekty te poddano szczegółowej analizie, traktując je m.in. jako wskaźniki miejskich deficytów w lokalnej infrastrukturze [por. Gawroński 2015; Kusińska 2017; Leśniewska-Napierała 2017; Brzeziński, Michalska-Żyła 2018].

---

<sup>6</sup> Oryginalna wypowiedź brzmiała następująco: „Krótko mówiąc: wciąż bardziej dbamy o scenerię dla naszych codziennych aktywności niż o to, by wypełniać je odgórnie animowanymi działaniami”.



WYKRES 2. Zwycięskie projekty przestrzenne (w %)

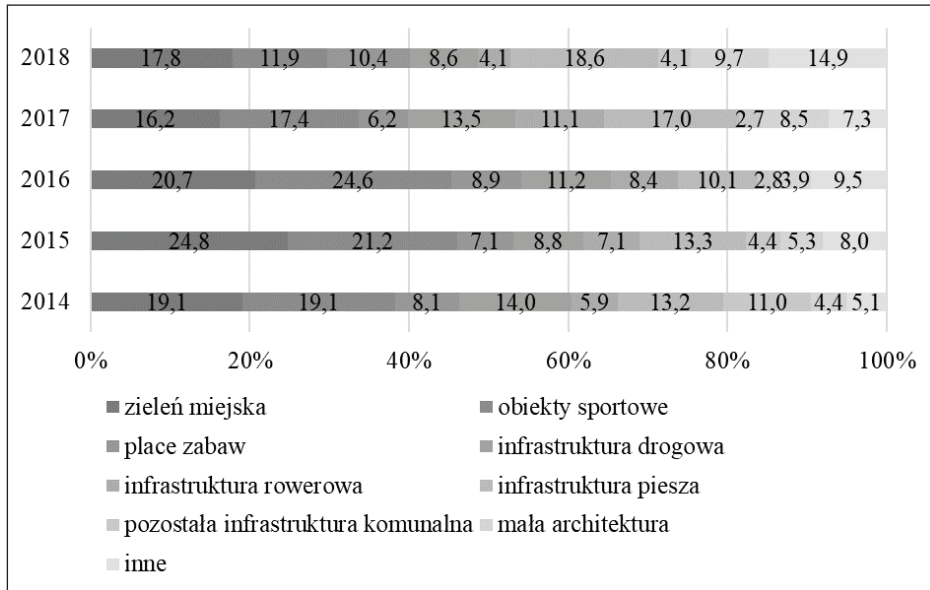


Źródło: opracowanie własne.

W tym miejscu warto zaznaczyć, że wcześniejsze analizy, prowadzone przez innych badaczy, dowodzą, że mieszkańcy dużych miast częściej wybierają przedsięwzięcia dotyczące terenów zielonych i rekreacyjnych [Mucha 2019; Martela 2020]. Podobne rezultaty uzyskano także w przypadku analizowanych ośrodków miejskich. Okazało się, że projekty dotyczące zieleni miejskiej były najczęściej wybierane w roku 2014 i 2015, natomiast w kolejnych latach zajmowały drugie lub trzecie miejsce. Kolejnym relatywnie często wybieranym rodzajem projektów były inwestycje w obiekty sportowe. Te kategorie, obok „zielonych projektów”, dominowały w latach 2014–2017. W roku 2018 przedsięwzięcia związane z infrastrukturą sportową cieszyły się niższym zainteresowaniem, co świadczyć może o pewnym zaspokojeniu potrzeb mieszkańców i nasyceniu przestrzeni badanych miast infrastrukturą sportową. Zwiększył się natomiast procent wybieranych projektów dotyczących infrastruktury pieszej, małej architektury oraz przedsięwzięć zaklasyfikowanych jako inne. W tym przypadku można byłoby pokusić się o interpretację, że pierwsze lata funkcjonowania BO umożliwiły zniwelowanie najważniejszych miejskich deficytów w zakresie terenów zielonych oraz przestrzeni sportowo-rekreacyjnych. W rezultacie nasycenie przestrzeni miejskiej tymi inwestycjami zmieniło spojrzenie mieszkańców na projekty o mniejszej skali

(chodniki, meble miejskie), a także inicjatywy dotyczące potrzeb wyższego rzędu, np. fontann, tężni i pomników. Aczkolwiek jest to tylko pewne przypuszczenie, którego potwierdzenie wymaga dalszych badań.

WYKRES 3. Zwycięskie projekty przestrzenne z podziałem na poszczególne kategorie (w %)



Źródło: opracowanie własne.

Z drugiej strony powyższa konstatacja wydaje się dość wiarygodna, gdy uwzględnimy dane prezentujące sytuację w poszczególnych miastach. Tak więc w Białymstoku i Gdańsku w trzech pierwszych edycjach mieszkańcy najczęściej wybierali projekty dotyczące infrastruktury sportowej. W Białymstoku dopiero w 2018 r. największy odsetek zwycięskich projektów stanowiły inicjatywy dotyczące infrastruktury drogowej. Natomiast w Gdańsku rok wcześniej większą popularnością niż projekty dotyczące obiektów sportowych cieszyły się zadania związane z infrastrukturą pieszą. Jeśli chodzi o te dwa miasta, to można przypuszczać, że ich przestrzenie, w opinii uczestniczących w BO mieszkańców, nasyciły się w wystarczającym stopniu infrastrukturą sportową, co sprawiło, że zaczęto zaspokajać kolejne potrzeby przestrzenne. Z kolei mieszkańcy Krakowa, w okresie pięciu analizowanych lat, najchętniej wybierali projekty dotyczące zieleni, co świadczyć może o znacznym deficycie miejskich terenów zielonych. Na tle powyższych miast dość eklektyczne wydają się wybory łodzian, którzy w każ-

dej edycji koncentrowali się na kilku obszarach: zieleni, obiektach sportowych, infrastrukturze drogowej oraz pieszej. Sądzę, że w tym przypadku wyjaśnienia należy poszukiwać w przytaczanych wcześniej rankingach jakości życia – mianowicie można przypuszczać, że wielość deficytów infrastrukturalnych łódzkiej przestrzeni przyczynia się do rozdrobnienia preferencji mieszkańców podczas głosowań dotyczących BO.

TABELA 3. Zwycięskie projekty przestrzenne w podziale na poszczególne kategorie i badane miasta (w %)

Rok	Miasto	Zieleń miejska	Obiekty sportowe	Place zabaw	Infrastruktura drogowa	Infrastruktura rowerowa	Infrastruktura piesza	Pozostała infrastr. komunalna	Mała architektura	Inne	Ogółem
2014	Białystok	0,0	<b>57,1</b>	0,0	14,3	0,0	28,6	0,0	0,0	0,0	100,0
	Gdańsk	17,4	<b>34,8</b>	0,0	17,4	0,0	8,7	13,0	0,0	8,7	100,0
	Kraków	<b>28,9</b>	10,5	10,5	7,9	13,2	7,9	7,9	5,3	7,9	100,0
	Łódź	<b>16,2</b>	14,7	10,3	<b>16,2</b>	4,4	16,2	13,2	5,9	2,9	100,0
2015	Białystok	0,0	<b>75,0</b>	0,0	8,3	0,0	0,0	0,0	0,0	16,7	100,0
	Gdańsk	16,7	<b>33,3</b>	0,0	16,7	5,6	11,1	5,6	0,0	11,1	100,0
	Kraków	<b>33,9</b>	10,2	11,9	5,1	5,1	13,6	1,7	10,2	8,5	100,0
	Łódź	<b>20,8</b>	12,5	4,2	12,5	16,7	<b>20,8</b>	12,5	0,0	0,0	100,0
2016	Białystok	0,0	<b>46,9</b>	12,5	21,9	6,3	0,0	6,3	0,0	6,3	100,0
	Gdańsk	14,0	<b>22,8</b>	12,3	7,0	7,0	21,1	1,8	7,0	7,0	100,0
	Kraków	<b>32,0</b>	12,0	6,0	8,0	12,0	8,0	2,0	6,0	14,0	100,0
	Łódź	<b>32,5</b>	25,0	5,0	12,5	7,5	5,0	2,5	0,0	10,0	100,0
2017	Białystok	3,8	<b>34,6</b>	0,0	30,8	7,7	11,5	0,0	7,7	3,8	100,0
	Gdańsk	15,9	17,1	8,5	17,1	4,9	<b>19,5</b>	2,4	9,8	4,9	100,0
	Kraków	<b>43,6</b>	7,7	7,7	5,1	5,1	10,3	0,0	5,1	15,4	100,0
	Łódź	16,2	<b>17,4</b>	6,2	13,5	11,2	17,0	2,7	8,5	7,3	100,0
2018	Białystok	4,0	12,0	12,0	<b>44,0</b>	4,0	0,0	0,0	4,0	20,0	100,0
	Gdańsk	11,3	8,8	10,0	8,8	3,8	<b>23,8</b>	3,8	13,8	16,3	100,0
	Kraków	<b>33,9</b>	13,6	13,6	5,1	3,4	6,8	1,7	8,5	13,6	100,0
	Łódź	17,1	11,9	10,4	8,6	4,1	<b>18,6</b>	4,1	9,7	14,9	100,0

Źródło: opracowanie własne.

Opierając się na przedstawionych danych (por. tabela 3), Białystok i Gdańsk można nazwać „miastami sportu”, w których mieszkańcom, dzięki wytwarzaniu przestrzeni poprzez BO, prawdopodobnie udało się zaspokoić własne potrzeby infrastrukturalne w zakresie sportu i rekreacji. Z kolei Kraków to „miasto w pogoni za zielenią”. Jak pokazują dane z analizowanych lat, potrzeba krakowian dotycząca zieleni nie została jeszcze zaspokojona. Natomiast na tym tle Łódź prezentuje się jako „miasto wielu deficytów”, co ma odzwierciedlenie w wyborach łodzian.

### PODSUMOWANIE

Od wprowadzenia pierwszego BO w Polsce mija właśnie dekada. Przez ten czas mechanizm polegający na włączaniu mieszkańców w proces współdecydowania o pewnej puli środków publicznych upowszechnił się w znacznej części polskich miast i miasteczek. Co więcej, zaczęto wprowadzać wojewódzkie, szkolne, wydziałowe i zielone warianty BO. Powszechność nie jest jednak gwarantem jakości. Polskie BO obarczone są dość istotnymi wadami, a mianowicie w zdecydowanej większości pozbawione są komponentu dyskusji, a środki na nie przeznaczane zwykle oscylują w granicach 0,5% lub 1,0% całości budżetu miasta. To sprawia, że stają się tak naprawdę pozornym narzędziem partycypacji. Pozornym do pewnego stopnia, gdyż docenić należy zaangażowanie mieszkańców miast w przygotowywanie zgłaszanych projektów, a następnie ich udział w głosowaniu. Mimo powyższych niedociągnięć BO stał się w Polsce dość skutecznym instrumentem kształtowania przestrzeni. Mając na względzie wspomniane wady, mówię o quasi-partycypacyjnym wytwarzaniu przestrzeni.

Taki punkt widzenia potwierdzają przedstawione w artykule dane odnoszące się do czterech wybranych miast z pięciu pierwszych edycji BO, z których wynika, że wśród wybieranych przez mieszkańców projektów dominują te o charakterze przestrzennym. Przeprowadzone analizy wykazały także, że mieszkańcy badanych miast najczęściej wybierają przedsięwzięcia związane z miejską zielenią lub sportem. Aczkolwiek preferencje w poszczególnych miastach nieco się różnią: sport dominował w pierwszych edycjach BO w Białymstoku i Gdańsku, z kolei zieleń w Krakowie. Natomiast preferencje przestrzenne łodzian, na powyższym tle, wydają się dość eklektyczne. Mieszkańcy Łodzi w głosowaniach nie wybierali jednej dominującej kategorii projektów, choć często wskazywali na zadania związane z infrastrukturą drogową lub pieszą. Preferencje, co pokazuje przykład Białegostoku i Gdańska, są też zmienne w czasie. Przypuszczać można, że gdy mieszkańcom za pomocą BO uda się zaspokoić daną potrzebę przestrzenną,

zaczynają kierować swoje zainteresowanie ku innym deficytom. Należy jednak podkreślić, że tego typu społeczne wytwarzanie przestrzeni i zaspokajanie potrzeb ogranicza pula przeznaczonych na BO środków. Okazało się także, że podobny poziom jakości życia w mieście nie przekłada się na wybory projektów w BO.

Choć dominacja projektów przestrzennych w analizowanych latach jest wyraźna, to wydaje się, że wraz z upływem czasu, a także kolejnymi realizacjami, mieszkańcy w nieco większym stopniu mogą zacząć interesować się projektami nieprzestrzennymi. Innymi słowy, gdy miejskie przestrzenie nabiorą odpowiedniej formy i jakości, będzie można je wypełniać stosownymi treściami.

Na zakończenie warto odnieść się także do potencjału analiz projektów zgłaszanych przez mieszkańców do BO. Wydaje się, że mogą one pełnić istotną funkcję informacyjną dla władz miasta, wskazując, co w opinii osób uczestniczących w BO stanowi istotny problem miasta lub jego fragmentu. W dalszej kolejności dane te mogą być podstawą do podjęcia stosownych działań naprawczych poza BO.

## BIBLIOGRAFIA

- Barber Benjamin.** 2003. Silna demokracja. W: *Współczesna filozofia polityki. Wybór tekstów źródłowych*, D. Pietrzyk-Reeves, B. Szlachta (red.), 277–289. Kraków: Dante.
- Bierwiaczonek Krzysztof.** 2008. *Percepcja i waloryzacja przestrzeni miasta. Studium porównawcze z socjologii przestrzeni na przykładzie Będzina, Cieszyna, Mikołowa i Żywca*. Myślowice: Górnośląska Wyższa Szkoła Pedagogiczna im. Kardynała Augusta Hlonda w Myślowicach.
- Brzeziński Kamil, Agnieszka Michalska-Żyła.** 2018. „Budżet obywatelski a społeczne wytwarzanie przestrzeni miejskiej – przykład Łodzi”. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* 534: 57–69.
- Brzeziński Kamil.** 2021. Some comments on the appearances of participatory budgeting in Poland. In: *Citizen participation in budgeting and beyond: Deliberative practices and their impact in contemporary cases*, J. Podgórska-Rykała, J. Sroka (eds.), 109–147. Kraków: Wydawnictwo LIBRON – Filip Lohner.
- Cabannes Yves, Barbara Lipietz.** 2015. “The democratic contribution of participatory budgeting”. *International Development, LSE. Working Paper Series* 15–168: 1–33.
- Dias Nelson.** 2014. 25 years of Participatory Budgets in the world: A new social and political movement? In: *Hope for democracy – 25 years of participatory budgeting worldwide*, N. Dias (ed.), 21–27. In Loco Association, Sao Bras De Alportel.
- Dias Nelson, Enriquez Sahsil, Júlio Simone** (eds.). 2019. *The participatory budgeting world atlas*. Faro: Epopeia – Make It Happen and Oficina.
- Droзда Łukasz.** 2019. *Urbanistyka oddolna. Koszmar partycypacji a wytwarzanie przestrzeni*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.

- Gawroński Henryk.** 2015. „Efektywność partycypacyjnych instrumentów zarządzania miastem”. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 77(1): 273–286.
- Gądecki Jacek, Kubicki Paweł.** 2014. „Polityki miejskie”. *Politeja* 1(27): 135–156.
- Gehl Jan.** 2014. *Miasta dla ludzi*. Kraków: Wydawnictwo RAM.
- Gerwin Marcin.** 2012. Odkrywanie demokracji. W: *Miasto w działaniu. Zrównoważony rozwój z perspektywy oddolnej*, P. Filar, P. Kubicki (red.), 24–53. Warszawa: Instytut Obywatelski.
- Górski Rafał.** 2007. *Bez państwa. Demokracja uczestnicząca w działaniu*. Warszawa: Korporacja Ha!art, Warszawa.
- Graham Wade.** 2016. *Miasta wyśnione. Siedem wizji urbanistycznych, które kształtują nasz świat*. Kraków: Karakter.
- Harvey David.** 2012. *Bunt miast. Prawo do miasta i miejska rewolucji*. Warszawa: Fundacja Nowej Kultury Bęc Zmiana.
- Jalowiecki Bohdan, Marek S. Szczepański.** 2006. *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*. Warszawa: Scholar.
- Jalowiecki Bohdan.** 2010. *Spoleczne wytwarzanie przestrzeni. Wydanie nowe poprawione*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- KajdaneK Katarzyna.** 2015. „Budżet obywatelski czy «budżet obywatelski»? Komentarz w sprawie Wrocławskiego Budżetu Obywatelskiego”. *Problemy Rozwoju Miast* 2: 29–35.
- Kalisiak-Mędelska Magdalena.** 2016. Budżet partycypacyjny – rzeczywisty czy pozorny instrument partycypacji społecznej. Przykład Łodzi. W: *Aktualne problemy samorządu terytorialnego po 25 latach jego istnienia*, R.P. Krawczyk, A. Borowicz (red.), 353–373. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Kraszewski Dariusz, Karol Mojkowski.** 2014. *Budżet obywatelski w Polsce*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Karwińska Anna.** 2011. „Dobre miasto». W poszukiwaniu właściwej społeczno-przestrzennej formy miasta”. *Studia Miejskie* 4: 57–74.
- Kęblowski Wojciech.** 2013. *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*. Warszawa: Instytut Obywatelski.
- Kęblowski Wojciech.** 2014. *Budżet partycypacyjny. Ewaluacja*. Warszawa: Instytut Obywatelski.
- Kubicki Paweł.** 2011. „Nowi mieszkańcy – nowi aktorzy na miejskiej scenie”. *Przegląd Socjologiczny* 60(2–3): 203–227.
- Kubicki Paweł.** 2016. „Polskie ruchy miejskie: Polityczne czy kulturowe?”. *Przegląd Socjologiczny* 65: 65–79.
- Kubicki Paweł.** 2017. „Od miejskiego aktywizmu do miejskich ruchów społecznych”. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin, Sectio K – Politologia* XXXIV(2): 173–186.
- Kusińska Elżbieta.** 2017. „Kształtowanie miejskich przestrzeni publicznych zgodnie z potrzebami lokalnych społeczności”. *Przestrzeń – Urbanistyka – Architektura* 2: 85–94.
- Leszkowicz-Baczyński Jerzy.** 2016. „Budżet partycypacyjny jako szansa redukcji społecznych problemów miast”. *Przegląd Socjologiczny* 65(1): 147–167.
- Leśniewska-Napierała Katarzyna.** 2017. „Budżet partycypacyjny jako narzędzie finansowania inwestycji w Łodzi”. *Studia Miejskie* 25: 107–119.
- Lutyński Jan.** 1990. *Nauka i polskie problemy: komentarz socjologa*. Warszawa: Państwowy Instytut Wydawniczy.
- Mandrysz Witold.** 2019. “Participatory budgeting: Action research procedures in community work”. In: *Participatory social work: Research, practice, education*, M. Granosik,



- A. Gluczyńska, M. Kostrzyńska, B. Littlechild (eds.), 33–45. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Martela Borys.** 2013. „Budżet partycypacyjny w Polsce – wdrożenie i perspektywy”. *Władza Sądzenia* 2: 24–33.
- Martela Borys.** 2020. „Wpływ budżetu obywatelskiego na przestrzeń polskich miast”. *Urban Development Issues* 66: 173–182.
- Martela Borys, Grzegorz Bubak, Liliana Janik.** 2021. *Barometr budżetu obywatelskiego. Edycja 2020*. Warszawa–Kraków: Instytut Rozwoju Miast i Regionów.
- Mergler Lech, Kacper Poblócki Kacper, Maciej Wudarski.** 2013. *Anty-bezradnik przestrzeniny: prawo do miasta w działaniu*. Warszawa: Fundacja Res Publica im. H. Krzeczkowskiego.
- Mucha Agnieszka.** 2019. Odmiany budżetów obywatelskich. W: *Partycypacja publiczna. Raport o stanie polskich miast*, P. Pistelok, B. Martela (red.), 138–140. Warszawa–Kraków: Instytut Rozwoju Miast i Regionów.
- Ogrodowski Jarosław.** 19.09.2017. Budżet obywatelski, czyli co poszło nie tak. Miej miejsce (portal internetowy). <https://bit.ly/3yMbb3F> [dostęp: 30.08.2021].
- Pistelok Paweł, Borys Martela** (red.). 2019. *Partycypacja publiczna. Raport o stanie polskich miast*. Warszawa–Kraków: Instytut Rozwoju Miast i Regionów.
- Pistelok Paweł.** 2019. Dąbrowski Budżet Partycypacyjny – model 2.0. W: *Partycypacja publiczna. Raport o stanie polskich miast*, P. Pistelok, B. Martela (red.), 143–156. Warszawa–Kraków: Instytut Rozwoju Miast i Regionów.
- Poblócki Kacper.** 2013. Prawo do odpowiedzialności. W: *Koszmar partycypacji*, M. Miessen, (red.), 7–37. Warszawa: Fundacja Bęc Zmiana.
- PwC.** 2019. Raport o stanie polskich metropolii: Poznań. <https://www.pwc.pl/pl/pdf-nf/2020/raport-o-metropoliach-poznan-2020-pwc.pdf> [dostęp: 30.08.2021].
- Ranking „Polityki”.** <https://rankingmiast.polityka.pl/> [dostęp: 30.08.2021].
- Romańczyk Katarzyna.** 2018. „Kolizyjne miasto – między społecznym a materialnym wymiarem rewitalizacji”. *Przegląd Socjologiczny* 67(1): 97–117.
- Sagan Iwona.** 2017. *Miasto. Nowa kwestia i nowa polityka*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Sidor Marta.** 2014. Budżet partycypacyjny – doświadczenia największych polskich miast. W: *Miasta – społeczne aspekty funkcjonowania*, K. Kuć-Czajkowska, M. Sidor (red.), 37–62. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Sintomer Yves, Carsten Herzberg, Anja Röcke.** 2008. “Participatory budgeting in Europe: Potentials and challenges”. *International Journal of Urban and Regional Research* 32(1): 164–178.
- Sintomer Yves, Carsten Herzberg, Anja Röcke, Giovanni Allegretti.** 2012. “Transnational models of citizen participation: The case of participatory budgeting”. *Journal of Public Deliberation* 8(2): article 9.
- Skrzypiec Ryszard, Grzegorz Wójkowski, Paweł Wyszomirski.** 2016. *Skontroluj jak działa budżet obywatelski w twojej gminie. Raport końcowy*. Katowice: Stowarzyszenie Aktywności Obywatelskiej Bona Fides.
- Torcal Mariano, José Ramon Montero** (eds.). 2006. *Political disaffection in contemporary democracies. Social capital, institutions, and politics*. Londyn–Nowy Jork: Routledge.
- Ustawa o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95).
- Wampler Brian.** 2007. A guide to participatory budgeting. In: *Participatory budgeting*, Anwar Shah (ed.). Waszyngton: The World Bank.

- Wojciechowski Eugeniusz.** 2016. Problem budżetu obywatelskiego. W: *Aktualne problemy samorządu terytorialnego po 25 latach jego istnienia*, R.P. Krawczyk, A. Borowicz (red.), 375–382. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Wójcik Szymon.** 2014. Demokracja i jej kryzysy. Czy partycypacja może być remedium? W: *Demokracja i rola obywatela. O napięciu pomiędzy państwem, społeczeństwem i procesami globalizacyjnymi*, M. Baranowski (red.), 35–48. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Społecznych UAM.
- Załęcki Jarosław.** 2018. „Demokracja partycypacyjna (na przykładzie Gdańska)”. *Miscellanea Anthropologica et Sociologica* 19(1): 178–193.
- Znanięcki Florian.** 1999. Socjologiczne podstawy ekologii ludzkiej. W: *Społeczeństwo i przestrzeń zurbanizowana. Teksty źródłowe*, M. Malikowski, S. Solecki (oprac.). Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.

Kamil Brzeziński

## QUASI-PARTICIPATORY URBAN SPACE CREATION THROUGH PARTICIPATORY BUDGETING

### Abstract

A decade has passed since the introduction of the first participatory budgeting in Poland. During this time, the mechanism involving residents in the process of co-deciding a certain pool of public funds has become widespread in a significant number of Polish cities and towns. Moreover, voivodship, school, academic and green variants of participatory budgeting have been introduced. However, universality is not a guarantee of quality. Polish budgets have one significant disadvantage, they generally lack a discussion component. This makes them a somewhat ostensible tool for participation. Nevertheless, despite the above disadvantage and relatively low financial resources, they have become a rather effective instrument for shaping space in towns and cities. Due to the shortcomings mentioned, I refer to this process as “quasi-participatory space creation.”

In this paper, I present data on the results of quasi-participatory space creation in four selected cities. I analyse the first five editions of participatory budgeting carried out in these cities.

**Keywords:** participatory budgeting, city, space creation