



Budżet obywatelski a zagospodarowanie przestrzeni publicznych – przykład Łodzi

Participatory budgeting and the development of public spaces – the case study of Łódź

Tomasz Mikołajczyk 

Uniwersytet Łódzki

Institut Zagospodarowania Środowiska i Polityki Przestrzennej

ul. Kopcińskiego 31, 90-142 Łódź

tomasz.mikolajczyk@geo.uni.lodz.pl

Zarys treści. W 2012 r. łódzki magistrat podjął pierwsze działania mające na celu wdrożenie budżetu obywatelskiego w mieście. Rok później mieszkańcy mogli zagłosować na projekty, których byli pomysłodawcami. Inicjatywa zyskała aprobatę społeczeństwa i od dziesięciu lat to narzędzie partycypacji społecznej sprzyja uspołecznianiu polityki budżetowej miasta oraz pozwala na przeprowadzanie inwestycji zarówno o charakterze twardym (inwestycyjnym), jak i miękkim (społecznym). Można założyć, że wybierane projekty z perspektywy mieszkańców są istotne i pożądane, a także dają obraz występujących problemów w przestrzeni miasta. Autor w swojej pracy analizuje dziesięć edycji łódzkiego Budżetu Obywatelskiego oraz dokonuje zestawienia projektów, które wpłynęły na zagospodarowanie publicznych przestrzeni miejskich.

Słowa kluczowe: budżet obywatelski, przestrzeń miejska, planowanie przestrzenne, partycypacja, Łódź.

Keywords: *participatory budgeting, urban space, spatial planning, participation, Łódź.*

Wstęp

W ostatnich latach coraz istotniejszym elementem funkcjonowania samorządów oraz rozwoju lokalnego staje się partycypacja społeczna stanowiąca świadomy udział mieszkańców i innych interesariuszy w formalnych i nieformalnych procesach zmierzających do polepszenia warunków życia – porównywana często do partnerstwa władzy z mieszkańcami (Mikołajczyk i Leśniewska-Napierała, 2022). Mieszkańcy mają możliwość partycypacji poprzez wybory czy referenda, które są podstawą demokracji. Jednakże rozwój społeczeństwa obywatelskiego, którego główną cechą jest aktywny udział w podejmowaniu decyzji przez władze, spowodował implementację nowych instrumentów wspierających partycypację.

Przykładem takiego narzędzia jest budżet obywatelski (BO), nazywany także partycypacyjnym, definiowany jako „proces, podczas którego mieszkańcy danej jednostki terytorialnej decydują lub współdecydują w bezpośredni sposób o przeznaczeniu części dostępnych środków publicznych” (Kocot, 2014). Jego początki sięgają przełomu lat 80. i 90. XX w., kiedy to władze brazylijskiego Porto Alegre zdecydowały o włączeniu mieszkańców do konsultacji w sprawie podjęcia decyzji o rozlokowaniu funduszy na przedsięwzięcia mające

na celu poprawę warunków i jakości ich życia. Dotyczyły one wybrukowania ulic, budowy sieci kanalizacyjnej, szkół czy szpitali. Taka forma współdecydowania okazała się wielkim sukcesem – w 1990 r., kiedy zaangażowano po raz pierwszy społeczeństwo w proces rozdysponowania części budżetu na inicjatywy wpływające na poprawę jakości życia, podczas zgromadzeń wzięło udział niecałe 1000 mieszkańców, a w 2004 r. było to już 50 tys. uczestników zgromadzeń dzielnicowych i tematycznych. Wraz z upływem czasu z koncepcji BO korzystać zaczęły także inne miasta Ameryki Łacińskiej, a od początku XXI w. rozpoczęto wdrażanie takiej formy uspołeczniania budżetu w miastach europejskich (Górski, 2005).

Koncepcja budżetu obywatelskiego, wraz z jego rozpowszechnianiem na świecie, ulegała przemianom. Obecnie można mówić o kilku modelach BO, mimo to wspomniany przykład z Porto Alegre jest najczęściej stosowany. Jego wdrażanie może różnić się w zależności od kraju co wynika z uwarunkowań prawnych, społecznych czy gospodarczych (Kalisiak-Mędelska, 2016). Jednak za fundamentalne reguły BO uważa się:

1. Realizacja wybranych w ramach głosowania projektów jest dla władzy wiążąca,
2. Uczestnicy znają dokładną kwotę jaka została oddana do rozdysponowania,
3. Traktowanie przedsięwzięcia jako regularnego mechanizmu obywatelskiego współdecydowania realizowanego rokrocznie (uzasadnione tworzeniem corocznego planu budżetowego miasta),
4. Cały proces – od ustalania zasad po realizację projektów – jest przejrzysty, natomiast obowiązujące reguły są proste, zrozumiałe i łatwo dostępne,
5. Umożliwienie lokalnej społeczności udziału w debacie publicznej dotyczącej ustalenia kształtu i przebiegu realizacji BO,
6. Każdy mieszkaniec (nie tylko zameldowany w mieście) ma prawo do zgłoszenia projektu oraz do głosowania,
7. Ocena zgłaszanych projektów powinna mieć charakter jedynie formalno-prawny, a nie merytoryczny (Szaranowicz-Kusz, 2014).

W Polsce po raz pierwszy narzędzie to zostało wykorzystane w Sopocie w 2011 r. Początkowo było ono traktowane jako eksperyment, jednakże zyskując uznanie mieszkańców zaczęto korzystać z niego także w innych miastach w całym kraju (Kociuba i Bielecka, 2021). W 2012 r. decyzję o wprowadzeniu BO podjęły takie miasta jak Elbląg, Gorzów Wielkopolski, Poznań, Zielona Góra czy Łódź. Natomiast w 2013 r. przygotowania do wdrożenia BO rozpoczęły m.in. Wrocław, Bydgoszcz i Gdańsk. Ponadto narzędzie to z czasem zostało także zaimplementowane na obszarach wiejskich (Leśniewska-Napierała, 2019).

Do 2018 r. w polskim systemie prawnym BO nie był uregulowany, wobec czego samorządy chcące wdrożyć inicjatywę korzystały z [Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym](#), której zapisy umożliwiały władzy organizacje konsultacji z mieszkańcami podczas których mogli zasięgnąć ich opinii (Polko, 2015). Samorządy miały wówczas stosunkowo dużą swobodę w kwestii określania zasad BO, między innymi jego wielkości, minimalnego wieku głosujących czy dotyczących zgłaszanego projektu. Jednakże po wejściu w życie [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](#) do [Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym](#) wprowadzono istotne zmiany w kwestii budżetowania partycypacyjnego. Uznano go wówczas za szczególną formę konsultacji społecznych oraz stał się obowiązkowy dla miast na prawach powiatu w wysokości co najmniej 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu. Ponadto unormowano jakie wymagania stawia-

ne są projektom budżetu obywatelskiego. Kontrowersyjną kwestią w polskim prawie jest natomiast zapis odnośnie osób uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych, a tym samym w głosowaniu nad projektami w BO. Dotyczy on braku ograniczeń wiekowych dla uczestników konsultacji, co przekłada się na sytuację, w której za małoletnich mieszkańców danego miasta głosować będą mogli opiekunowie prawni. W rzeczywistości sytuacja taka daje im dodatkowe głosy, co może naruszać zasadę równości i bezpośredniości (Dubicki, 2021).

Budżet obywatelski stanowi źródło finansowania zróżnicowanych projektów, które można podzielić przede wszystkim ze względu na zasięg ich oddziaływania (ogólnomiejskie i dzielnicowe/osiedlowe) czy charakter („twarde” i „miękkie”) (Kurdyś-Kujawska et al., 2017). Poprzez projekty „twarde” rozumieć można projekty infrastrukturalne (inwestycyjne) polegające m.in. na zakupie środków trwałych czy wyposażenia, urządzaniu terenów ogólnodostępnych (np. placów publicznych, parków), budowie nowych lub modernizacji istniejących obiektów budowlanych. Projekty „miękkie” dotyczą natomiast zadań społecznych z zakresu edukacji, kultury, zdrowia, sportu, ekologii i środowiska obejmujące organizację wydarzeń, zajęć, kursów czy szkoleń dostępnych dla zainteresowanych mieszkańców. Istotne jest, aby zgłaszane projekty wpisywały się w katalog zadań własnych gminy określonych w *Ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*.

Przestrzeń miejską rozmiąć można na wiele sposobów, z uwagi na fakt, że może być ona przedmiotem refleksji dyscyplin naukowych takich jak geografia, urbanistyka, architektura, ekonomia czy socjologia. Skupiając się jednak na celu niniejszego badania należy wziąć pod uwagę przede wszystkim aspekt przestrzenny i społeczny. W przeglądzie różnych definicji przestrzeni miejskiej (Wallis, 1990; Słodczyk, 2001; Majer, 2010) można zauważyć sprzężone oddziaływanie dwóch przenikających się struktur:

- a) przestrzeni społecznej – w obrębie której miasto tworzą i nadają mu znaczenie ludzie, grupy społeczne czy instytucje,
- b) przestrzeni fizycznej (struktury urbanistycznej) – na którą składają się terytorium, budynki, urządzenia infrastruktury oraz inne elementy służące zaspokajaniu zbiorowych potrzeb mieszkańców i innych związanych z prowadzonymi w mieście działalnościami.

Kontynuując rozważania w obrębie przestrzeni miejskiej wyróżnić można dwie główne jej formy – przestrzeń publiczną oraz przestrzeń prywatną. Mając na względzie cel pracy uwagę należy skoncentrować na pierwszej z nich. W literaturze można znaleźć wiele definicji przestrzeni publicznej. Jednakże z punktu widzenia przedmiotu badań, za trafną definicją można uznać tę, która określa przestrzeń publiczną jako obszar miasta, który ze względu na sposób swojego urzędzenia oraz lokalizację w strukturze urbanistycznej przeznaczony jest do bezpośrednich kontaktów pomiędzy uczestnikami życia społecznego oraz do realizacji innych potrzeb społecznych korzystających z niego zbiorowości, przy jednoczesnym zachowaniu fizycznej dostępności, która może być ograniczona czasowo ze względu na zachowanie bezpieczeństwa lub sposób jej organizacji (Lorens i Martyniuk-Pęczek, 2010). Postępująca globalizacja oraz przemiany w życiu społeczno-gospodarczym wpłynęły na ukształtowanie się przestrzeni tzw. półpublicznej, w ramach której obiekty należące do osób prywatnych są publicznie dostępne. Przykładami takich przestrzeni mogą być galerie handlowe, supermarkety, kina, restauracje, baseny itd. Jednakże korzystanie z tychże przestrzeni wiąże się z poniesieniem określonych opłat, co wyraźnie jest sprzeczne z definicją przestrzeni publicznej (Popławska, 2016).

Przestrzenie publiczne uważane są za jeden z kluczowych elementów struktury miejskiej, co wynika z lokalizacji w ich pobliżu usług o charakterze bytowym, rozrywkowym czy rekreacyjnym. Użytkowników przestrzeni publicznych można podzielić na trzy grupy: (1) mieszkańcy, (2) turyści, odwiedzający, przejezdni oraz (3) inwestorzy. Każda z grup będzie oceniała przestrzenie publiczne innymi kryteriami, które obejmować mogą estetykę, funkcjonalność, dostępność, wartość historyczną czy kulturową (Piotrowska, 2010). Właściwościami przestrzeni publicznych jest m.in. pełnienie funkcji użytkowych, interakcyjnych czy obywatelskich. Mieszkańcy codziennie korzystają z przestrzeni publicznych przemieszczając się, zaspokajając potrzeby związane z rekreacją, czy wykorzystując je jako obszary spotkań z innymi osobami. Pokazuje to, że przestrzenie publiczne nie stanowią jedynie ogólnodostępnego obszaru, ale odgrywają istotną rolę w funkcjonowaniu w grupie. Coraz większe znaczenie przypisuje się jej jakości oraz konieczności współkształtowania tychże przestrzeni z użytkownikami, czyli mieszkańcami (Bierwiaczonek, 2018). Podstawową cechą przestrzeni publicznej jest jej dostępność upatrywana przede wszystkim w wymiarze fizycznym i kojarzona z ograniczeniami osób niepełnosprawnych. Standardy projektowe powinny jednak uwzględniać także inne grupy społeczne, jak np. osoby starsze czy kobiety w ciąży. Barrierami w ramach przestrzeni publicznych mogą okazać się m.in. zbyt duże odległości do pokonania, brak powiązań komunikacyjnych, niedostateczna ilość obiektów małej architektury, segregacja społeczeństwa wynikająca z monofunkcyjności obszaru. Na odbiór przestrzeni może mieć wpływ także komfort i poczucie bezpieczeństwa. Dlatego przy zagospodarowaniu przestrzeni publicznych należy dążyć do stosowania rozwiązań z zakresu odpowiedniego kształtowania przestrzeni i ergonomii polegających na dostosowaniu otoczenia do możliwości i potrzeb użytkowników. Natomiast podniesienie estetyki przestrzeni publicznych może odbywać się poprzez zachowanie czytelności kompozycji, czystości i porządku (Kołata, 2019).

Wzrost świadomości społecznej, który dotyczy dobrych warunków życia w mieście, spowodował, że grupy społeczne współuczestniczą w wytwarzaniu oraz nadawaniu nowych cech użytkowych przestrzeniom publicznym. Potrzeby tych grup często ukazują konieczność inwestycji w ramach miejsc przeznaczonych dla rekreacji w pobliżu zieleni i wody, ale także zwracają uwagę władzom na konieczność mniejszych inwestycji polegających np. na naprawie chodnika, ustawieniu kosza na śmieci, poprawie bezpieczeństwa na przejściu dla pieszych czy zadaszeniu przystanku (Kusińska, 2017). Współdziałanie mieszkańców w wytwarzaniu miejskiej przestrzeni pokazuje, że mieszkańcom nie zależy na wielopasmowych drogach czy nowych galeriach handlowych, a stosunkowo niewielkich przedsięwzięciach poprawiających komfort korzystania ze wspólnej przestrzeni (Brzeziński i Michalska-Żyła, 2018).

Jak wcześniej wspomniano, na przestrzeń miasta składa się tzw. przestrzeń społeczna, która opiera się na idei mówiącej, że miasto tworzą ludzie. Z jednej strony miasto stanowi obszar bezpośrednich kontaktów grup społecznych o różnych poglądach i wartościach, z drugiej natomiast mówić można o wytwarzaniu miejsc spotkań czy obszarów kulturowych. Należy także zaznaczyć, że przestrzeń społeczna do pewnego stopnia „nachodzi” na przestrzeń fizyczną. Obecnie w wielu środowiskach społecznych zauważalne są nowe sposoby definiowania dobrostanu potrzeb jednostkowych i zbiorowych. Przekłada się to na pytanie – w jaki sposób wykorzystać zasoby miejskie do rozwoju miasta w aspekcie przestrzeni społecznej? Możliwość realizacji wartości określonych przez mieszkańców, np. poprzez wybieranie projektów w BO, stanowi szansę dla budowania

wysokiej jakości przestrzeni społecznej uwzględniającej potrzeby społeczeństwa czy poglądy poszczególnych grup społecznych. Ponadto dzięki takim działaniom budowana jest więź między mieszkańcami i użytkownikami miasta, następuje integracja mająca znaczenie dla tworzenia sieci społecznych oraz podwyższenia różnych aspektów jakości życia. Zagrożeniem dla rozwoju przestrzeni społecznej może okazać się brak otwartości ze strony władz lokalnych lub nieudolność w sprawowaniu kontroli nad przestrzeniami publicznymi (Karwińska, 2017).

W zależności od struktury funkcjonalno-przestrzennej miasta wyróżnić można wiele form przestrzeni publicznych. Jedną z możliwych typologii, powstałą w oparciu o literaturę, zaproponował Bierwiazonek (2021) ujmując w niej także przestrzenie półpubliczne, które zostały pominięte w niniejszym opracowaniu ze względu na ograniczenie dalszych badań jedynie do obszarów ogólnodostępnych należących do miasta (tab. 1).

Problematyka budżetu obywatelskiego realizowanego w Łodzi była już poruszana w literaturze. Prace dotyczyły samego narzędzia dając jako przykład BO Łodzi (Borowski, 2015; Burchard-Dziubińska, 2016; Kalisiak-Mędelska, 2016; Radziszewski, 2018), stosowania go jako narzędzia finansowania inwestycji (Leśniewska-Napierała, 2017) czy kształtowania przestrzeni miasta (Rzeńca i Sobol, 2018), jednakże obejmowały dane dotyczące jednej lub kilku edycji, a także nie skupiały się *stricte* na inwestycjach twardych i ich wartości finansowej. Celem niniejszego artykułu była analiza dziesięciu edycji ŁBO i wskazanie projektów inwestycyjnych (twardych), które wpłynęły na zagospodarowanie miejskich przestrzeni publicznych.

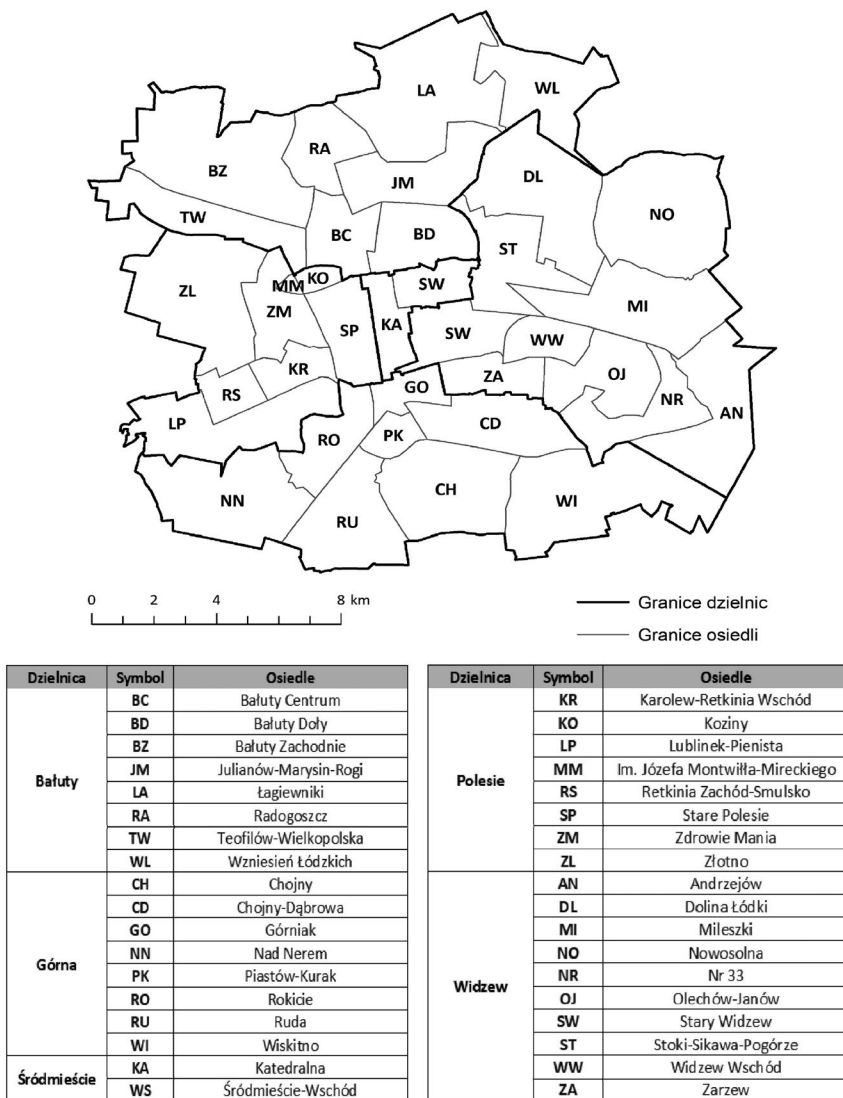
Tabela 1. Typologia miejskich przestrzeni publicznych
Typology of urban public spaces

Rynki, place, charakterystyczne miejsca miasta	<ul style="list-style-type: none"> • rynki miast • place miejskie • place targowe, bazy • miejsca pamięci • ogólnodostępne obiekty turystyczne
Ulice	<ul style="list-style-type: none"> • ulice z ruchem samochodowym • deptaki • ulice z ograniczonym ruchem samochodowym (np. woonyerfy) • ścieżki rowerowe
Tereny zieleni	<ul style="list-style-type: none"> • parki miejskie • skwery • parki kieszonkowe • pasy zieleni • niezagospodarowane przestrzenie otwarte • cmentarze
Tereny sportowo-rekreacyjne	<ul style="list-style-type: none"> • place zabaw • boiska sportowe • siłownie plenerowe • skateparki • kąpieliska
Przestrzenie lokalne	<ul style="list-style-type: none"> • sąsiedzkie miejsca spotkań • przestrzenie między budynkami • przestrzenie przy budynkach użyteczności publicznej

Źródło: opracowanie własne na podstawie Bierwiazonek (2021).

Przedmiot i obszar badań

Łódź to miasto w centralnej Polsce, stanowiące istotny ośrodek akademicki i kulturalny. Położenie na przecięciu ważnych ciągów komunikacyjnych o znaczeniu międzynarodowym przyciągnęło tutaj wiele przedsiębiorstw rozwijając lokalny przemysł. Miasto o powierzchni ponad 293 km² zamieszkiwane jest przez ok. 658 tys. mieszkańców (GUS, 2023). Miasto administracyjnie podzielone jest na 5 dzielnic – Bałuty, Górna, Polesie, Śródmieście i Widzew – w obrębie których wyodrębnia się 36 osiedli (ryc. 1).



Ryc. 1. Dzielnice i osiedla Miasta Łódź
Districts and housing estates of the city of Łódź

Pierwsza edycja Łódzkiego Budżetu Obywatelskiego (ŁBO) została przeprowadzona w 2013 r., w ramach której zostały wybrane projekty wpisane do budżetu miasta na 2014 r. Jednakże decyzja o jego wdrożeniu zapadła już w 2012 r. – wówczas Rada Miasta przyjęła uchwałę o rozpoczęciu działań przygotowujących procedurę i kształt ŁBO. Organem odpowiedzialnym za prawidłową implementację był powołany przez Prezydenta Miasta Łodzi Zespół ds. opracowania zasad funkcjonowania i wdrożenia (Gałęcki, 2013). Z uwagi na brak wówczas uniwersalnego modelu wprowadzania BO w Polsce miasto dostosowało go do potrzeb mieszkańców, zgodnie z przepisami Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Każda z edycji poprzedzona jest Zarządzeniem Prezydenta Miasta Łodzi w sprawie ogłoszenia i przeprowadzenia konsultacji społecznych dotyczących ŁBO, a od 2019 r. (czyli po wprowadzeniu zmian w Ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, o których mowa była wcześniej) podjęto przez Radę Miejską trzy uchwały w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać projekt Łódzkiego Budżetu Obywatelskiego, co wynikało z konieczności ich aktualizacji i dostosowania do aktualnych potrzeb.

Od ogłoszenia zarządzenia do końca głosowania trwa kampania promocyjno-informacyjna podczas której przeprowadzane są spotkania (m.in. w formie pikników i innych wydarzeń tematycznych) z mieszkańcami w poszczególnych dzielnicach, diagnozy społeczne, organizowane są *briefingi* dla mediów, rozwieszane są plakaty i rozdawane ulotki, tworzone są spoty reklamowe, zamieszczane są informacje w mediach społecznościowych i stronach internetowych, działa punkt doradztwa w siedzibie Biura ds. Partycypacji społecznej dla osób przygotowujących projekty zgłaszane do BO. W tym samym czasie odbywają się także konsultacje społeczne podczas których realizowane są ww. działania (tab. 2). Ponadto od 2013 r. funkcjonuje strona dedykowana ŁBO na której znajdują się informacje dotyczące zarówno przeszłych, jak i obecnej edycji (jeśli oczywiście strona odwiedzana jest podczas trwania konsultacji), w tym zasady zgłoszenia projektu, akty prawne, listy projektów (zarówno zgłoszonych, jak i po weryfikacji), co pozytywnie wpływa na transparentność całego procesu. Dostępna jest tam także mapa zwycięskich projektów z informacjami na czym polegała dana inwestycja (UM Łodzi, 2023).

Tabela 2. Konsultacje społeczne w ramach ŁBO
Social consultations as part of participatory budgeting in Łódź

Edycja	Okres trwania konsultacji społecznych	Realizacja zwycięskich projektów
I – 2013/2014	30.04.2013 r. – 29.06.2013 r.	2014 r.
II – 2014/2015	11.04.2014 r. – 28.09.2014 r.	2015 r.
III – 2015/2016	13.04.2015 r. – 27.09.2015 r.	2016 r.
IV – 2016/2017	07.03.2016 r. – 09.10.2016 r.	2017 r.
V – 2017/2018	13.02.2017 r. – 08.10.2017 r.	2018 r.
VI – 2018/2019	12.02.2018 r. – 07.10.2018 r.	2019 r.
VII – 2019/2020	23.05.2019 r. – 06.10.2019 r.	2020 r.
VIII – 2020/2021	22.06.2020 r. – 30.11.2020 r.	2021 r.
IX – 2021/2022	10.05.2021 r. – 30.11.2021 r.	2022 r.
X – 2022/2023	20.04.2022 r. – 15.11.2022 r.	2023 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Raportów z konsultacji społecznych ŁBO 2013-2022 (UM Łodzi, 2023).

Sama procedura wdrażania ŁBO jest porównywalna do tych, które spotykane są w większości polskich miast. Po opracowaniu zasad i przyjęciu procedury następuje zgłaszanie pomysłów przez mieszkańców, następnie zgłoszone projekty są weryfikowane pod kątem formalno-prawnym. Po weryfikacji publikowana jest lista projektów poddanych pod głosowanie oraz odbywa się zbieranie głosów. Po wyborze projektów (zgodnie z przyjętymi zasadami) wpisuje się je do budżetu całego miasta zazwyczaj na następny rok, aby uniknąć zmian w budżecie miasta, dlatego realizacja następuje w kolejnym roku kalendarzowym po głosowaniu. Po przeprowadzeniu procesu opracowywany jest Raport z konsultacji dotyczących budżetu obywatelskiego. Powyżej przedstawiony model uzupełniony jest o ewaluację z wykonanych zadań (Martela, 2013).

Podsumowując dekadę funkcjonowania ŁBO można wyróżnić jego główne zasady:

- Każdy mieszkaniec może zgłosić projekt do BO, który następnie jest weryfikowany przez urzędników pod kątem możliwości realizacji oraz Komisję Budżetu Obywatelskiego Rady Miejskiej w Łodzi, a także opiniowany przez Radę Osiedla.
- Mieszkańcy wybierają projekty w roku poprzedzającym ich realizację.
- Pula środków na projekty podzielona jest na dwie kategorie – zadania ponadlokalne (ogólnomiejskie¹) lub lokalne (osiedlowe²), które zależą od liczby mieszkańców danego osiedla.
- Głosy można oddawać na papierowych formularzach w urzędzie miasta, a także za pośrednictwem strony internetowej.
- Na projekty może głosować każdy mieszkaniec Łodzi bez ograniczeń wiekowych (do edycji VI głosować mogli mieszkańcy od 16 roku życia).
- Mieszkaniec może zgłaszać raz, wybierając maksymalnie pięć propozycji spośród projektów osiedlowych z dwóch dowolnie wybranych przez siebie osiedli i maksymalnie pięć spośród propozycji projektów ogólnomiejskich.
- Projekty, które osiągnęły najwyższe wyniki w głosowaniu, aż do wyczerpania puli środków, przeznaczają się do realizacji wpisując je do uchwały budżetowej miasta.

Dzięki wprowadzeniu budżetowania partycypacyjnego łodzianie mogli rokrocznie rozwiązywać problemy, z którymi mierzą się od lat w zakresie m.in. chaosu przestrzennego, zaniedbań infrastrukturalnych czy problemów społecznych. Perspektywa współdecydowania (zgłaszania projektów oraz głosowania) może stanowić dla mieszkańców czynnik oddziałujący na przywiązanie się do miasta, a tym samym wpływać na wyższy poziom utożsamiania się z otoczeniem i współodpowiedzialności za nią (Brzeziński, 2017).

Materiały i metody

Materiał badawczy zgromadzono w 2023 r., co pozwoliło na całościowe zebranie dokumentacji powstałej w ramach dziesięciu edycji budżetu obywatelskiego w Łodzi. Autor początkowo dokonał kwerendy literatury pod kątem partycypacji społecznej, budżetu obywatelskiego oraz zagospodarowania przestrzeni publicznych. Następnie stworzona została baza danych w programie ArcMap wersja 10.4.1, która zawiera przestrzenną lokalizację projektów (1883 wygranych projektów), które zostały poddane wstępnej ana-

¹ Wyjątek stanowi edycja VII (2019/2020), w której pominięto tę kategorię projektów

² Przez trzy pierwsze edycje środki były dzielone na dzielnice, od edycji IV wprowadzono podział na osiedla

lizie wraz z wszelkimi niezbędnymi informacjami (m.in. symbol identyfikujący, nazwa projektu, edycja, rodzaj, wartość finansowa) potrzebnymi do dalszych badań zarówno jakościowych, jak i ilościowych³. Zebrane materiały pozwoliły na holistyczną analizę, która miała na celu podsumowanie dziesięciu edycji BO przeprowadzonego w Łodzi w latach 2013-2022 (są to lata, kiedy mieszkańcy oddawali głosy, natomiast realizacja miała miejsce odpowiednio w kolejnym roku), aby w kolejnym etapie badawczym (1) zaprezentować jakie projekty wybierane przez mieszkańców wpływały na zmiany w zagospodarowaniu przestrzeni publicznych oraz (2) wskazać ich lokalizację w przestrzeni miasta. Aby to osiągnąć dokonano selekcji projektów spośród których wybrane zostały projekty inwestycyjne (883 spośród wygranych projektów) polegające na ingerencji w zagospodarowanie

Tabela 3. Grupy projektów wraz z przykładami zadań
Groups of projects with examples

Lp.	Grupa	Przykładowe projekty
1.	Rynki, place, charakterystyczne miejsca miasta	<ul style="list-style-type: none"> • Przebudowa oraz uzupełnienia w obiekty małej architektury istniejących placów publicznych • Przywrócenie historycznych cech zabytkowemu rynkowi • Remonty murali • Modernizacja nawierzchni placu publicznego
2A.	Ulice (infrastruktura drogowa)	<ul style="list-style-type: none"> • Kompleksowa przebudowa dróg na woonyerfy • Budowa oraz modernizacja jezdni oraz chodników, naprawa torów tramwajowych • Tworzenie miejsc postojowych • Remont przystanków komunikacji zbiorowej • Poprawa bezpieczeństwa pieszych poprzez montaż progów zwalniających i montaż oświetlenia
2B.	Ulice (infrastruktura rowerowa)	<ul style="list-style-type: none"> • Budowa oraz modernizacja ścieżek rowerowych • Inwestycje uzupełniające polegające na montażu ogólnodostępnych narzędzi naprawczych czy stojaków do postoju rowerów
3.	Tereny zieleni	<ul style="list-style-type: none"> • Inwestycje kształtujące i mające na celu ochronę parków miejskich, skwerów, parków kieszonekowych • Tworzenie nowych terenów zieleni w przestrzeni miasta • Wprowadzanie nasadzeń drzew, krzewów, łąk kwiatnych i kwiatów • Uporządkowanie terenów zieleni nieurządzonej • Nasadzenia drzew i krzewów w obrębie pasów zieleni dróg publicznych • Tworzenie instalacji w postaci zielonych ścian czy billboardów
4.	Tereny sportowo-rekreacyjne	<ul style="list-style-type: none"> • Budowa lub modernizacja boisk • Budowa, modernizacja lub doposażenie placów zabaw i siłowni plenerowych • Stworzenie placu zabaw dla psów • Budowa kortu tenisowego • Budowa skateparku • Budowa tężni solankowych • Zagospodarowanie zbiornika wodnego oraz terenu bezpośrednio przy nim
5.	Przestrzenie lokalne	<ul style="list-style-type: none"> • Tworzenie nowych miejsc spotkań dla mieszkańców w obrębie osiedla • Inwestycje służące poprawie istniejących elementów zagospodarowania (ogrodzenie szkoły, przedszkola) • Uporządkowanie terenu między blokami mieszkalnymi • Zagospodarowanie przestrzeni wokół domu kultury w obrębie osiedla • Stworzenie strefy odpoczynku dla mieszkańców

³ Baza danych powstała głównie na podstawie dokumentu Raporty z konsultacji społecznych Łódzkiego Budżetu Obywatelskiego z lat 2014-2023, uzupełniona o bezpośrednie dane z Urzędu oraz inne materiały publikowane na stronach Urzędu Miasta Łodzi.

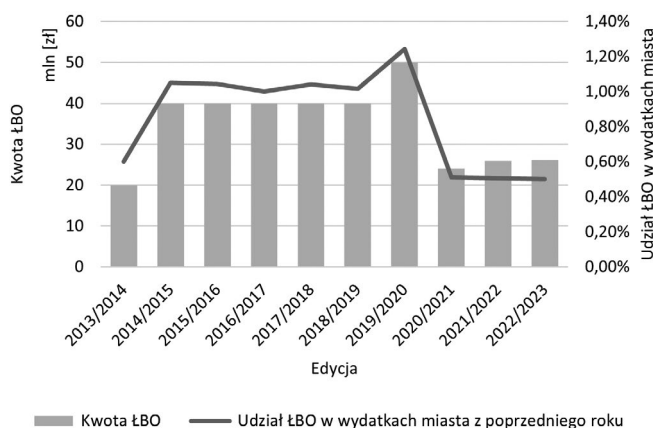
ogólnodostępnych przestrzeni miejskich. Na potrzeby niniejszego opracowania projekty przydzielono do pięciu grup, zgodnie z typologią omówioną we wprowadzeniu, przy czym w grupie „ulice” wydzielono dwie podkategorie (infrastruktura drogowa oraz infrastruktura rowerowa) ze względu na odrębną naturę inwestycji.

Wyniki badań

Charakterystyka Łódzkiego Budżetu Obywatelskiego

Od czasu pierwszej edycji Łódzkiego Budżetu Obywatelskiego wyodrębniono z budżetu miasta dokładnie 346,2 mln zł na 1883 projekty. Największa kwota, bo aż 50 mln zł, do podziału przez mieszkańców, przekazana została podczas VII edycji na inwestycje realizowane w 2020 r. (ryc. 2). Po wprowadzeniu zmian w [Ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym](#) budżet został zmniejszony do wartości minimalnej określonej w przepisach tj. 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonaniu budżetu miasta. Środki zostały przeznaczane rok rocznie na zadania zgłaszane przez mieszkańców w ramach projektów lokalnych i ogólnomiejskich. Wspomniana kwota stanowiła podczas ostatniej dekady łącznie 0,83% wydatków miasta, przy czym należy zauważyć, że mnogość zadań własnych gminy wymusza na urzędzie zagwarantowanie funduszy na realizację podstawowych i priorytetowych zadań oraz inwestycji, a ŁBO może stanowić jedynie formę uzupełniającą polityki inwestycyjnej miasta.

Biorąc pod uwagę liczbę zgłaszanych projektów (tab. 4) nie występuje zależność pomiędzy kolejnymi edycjami a liczbą zgłaszanych projektów. Największą liczbę projektów mieszkańcy zgłosili w IV edycji, natomiast najmniejszą aktywność odnotowano w roku 2015, czyli podczas III edycji. Podobna sytuacja dotyczy liczby poprawnie zgłoszonych wniosków – nie ma tendencji wzrostowej jeśli chodzi o ich poprawność, mimo funkcjonującego punktu doradczego dla osób zgłaszających projekty do ŁBO. Jeśli przeanalizujemy liczbę wygranych projektów możemy zauważyć, że wzrosła ona 2,5 krotnie pomiędzy edy-



Ryc. 2. Kwoty ŁBO a udział w wydatkach miasta

The size of the participatory budget in Łódź and its share of the city's expenditure

Źródło: opracowanie własne na podstawie Raportów z konsultacji społecznych ŁBO 2013-2022 oraz danych pozyskanych z Banku Danych Lokalnych (<https://bdl.stat.gov.pl>).

Tabela 4. Liczba projektów w poszczególnych edycjach ŁBO
Number of projects in the different editions of participatory budgeting

Edycja	Projekty zgłoszone	Projekty pozytywnie zweryfikowane	Projekty odrzucone	Zwycięskie projekty		
				Ogółem	Lokalne	Ponadosiedlowe
I – 2013/2014	908	762	146	47	41	6
II – 2014/2015	871	751	120	65	58	7
III – 2015/2016	645	531	114	87	72	15
IV – 2016/2017	1572	1188	384	218	196	22
V – 2017/2018	1131	730	401	233	209	24
VI – 2018/2019	1295	837	458	235	210	25
VII – 2019/2020	1027	716	311	261	261	–
VIII – 2020/2021	868	601	267	242	222	20
IX – 2021/2022	1097	716	381	257	233	24
X – 2022/2023	947	696	251	238	222	16

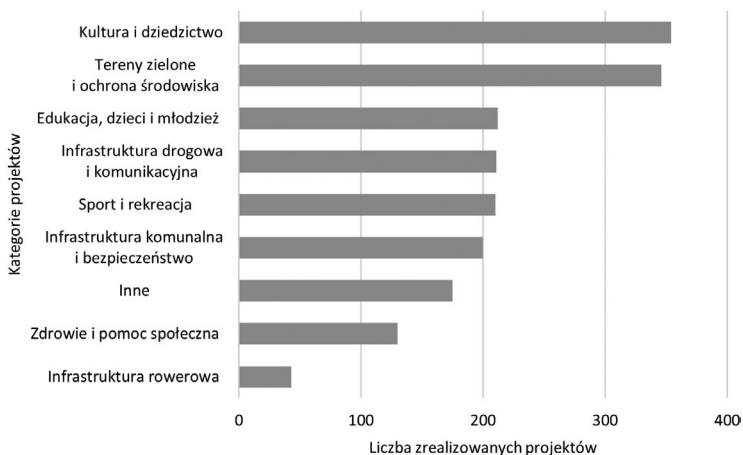
Źródło: opracowanie własne na podstawie Raportów z konsultacji społecznych ŁBO 2013-2022.

cją III i IV – co jest konsekwencją zmian w regulaminie podziału środków. Przez pierwsze trzy edycje fundusze rozdzielane były na pięć dzielnic, jednak od 2016 r. pula środków rozdzielana jest na 36 jednostek pomocniczych (osiedli) według algorytmu odnoszącego się do liczby mieszkańców danej jednostki. Spowodowało to zwiększenie liczby projektów o mniejszej wartości, realizowanych lokalnie. Zmiana ta umożliwiła realizację zadań na obszarach, gdzie głosowania zostały dotychczas zdominowane przez lokalnych aktywistów wspierających większe inwestycje, które służyły znacznemu gremium zainteresowanych.

Jeśli chodzi o rodzaje realizowanych projektów, według kategorii stosowanych przez miasto (UM Łodzi, 2023), można zauważyć, że najwięcej zrealizowanych zadań dotyczyło obszaru *Kultura i dziedzictwo* (ryc. 3). Inwestycje te służyły w większości doposażeniu miejskich bibliotek w zasoby książkowe i e-booki, organizacji plenerowych pokazów filmowych oraz spektakli teatralnych czy wydarzeń związanych z propagowaniem kultury. W tej kategorii zaproponowany został także projekt, dzięki któremu w centrum miasta stanął charakterystyczny pomnik jednorożca, kojarzący się z węzłem tramwajowym w centrum miasta nazywanym *Stajnią jednorożców*. Nadmienić należy także, że drugim obszarem w ramach którego zostało wybranych najwięcej projektów, jest kategoria *Tereny zielone i ochrona środowiska*⁴. Świadczy to o tym, że łodzianom zależy na jakości terenów do wypoczynku, a także dążą oni do wprowadzania nowych nasadzeń (drzew, krzewów, łąk kwietnych, kwiatów) w obszarach zurbanizowanych. Mniej popularne projekty dotyczyły zadań w kategoriach *Zdrowie i pomoc społeczna* czy *Infrastruktura rowerowa*.

Inaczej przedstawia się kwestia dotycząca sumy środków przeznaczonych w wyżej wymienionych kategoriach (ryc. 4). Największą pulę przeznaczono na projekty związane z terenami zielonymi. Tak jak wcześniej wspomniano – polegały one na inwestowaniu w ogólnodostępne tereny zieleni typu parki, zieleńce, lasy, skwery, parki kieszonkowe, ale i tereny przy drogach, placach publicznych czy pomiędzy budynkami na osiedlach. W ka-

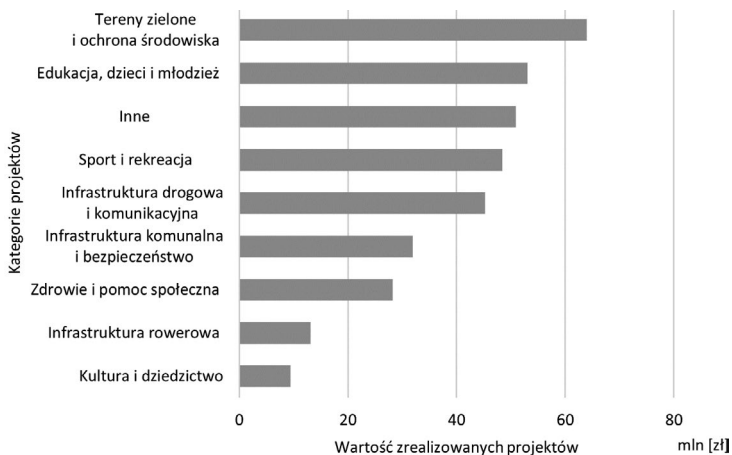
⁴ Nazewnictwo kategorii stanowi cytat z klasyfikacji projektów stosowanych przez Urząd Miasta Łodzi (UM Łodzi, 2023).



Ryc. 3. Liczba zrealizowanych projektów w poszczególnych kategoriach

Number of projects in particular categories subject to full implementation

Źródło: opracowanie własne (nazwy kategorii stanowią cytaty z materiałów publikowanych przez Urząd Miasta Łodzi – UM Łodzi, 2023).



Ryc. 4. Wartość zrealizowanych projektów w poszczególnych kategoriach

Value of fully implemented projects in the different categories

Źródło: opracowanie własne (nazwy kategorii stanowią cytaty z materiałów publikowanych przez Urząd Miasta Łodzi).

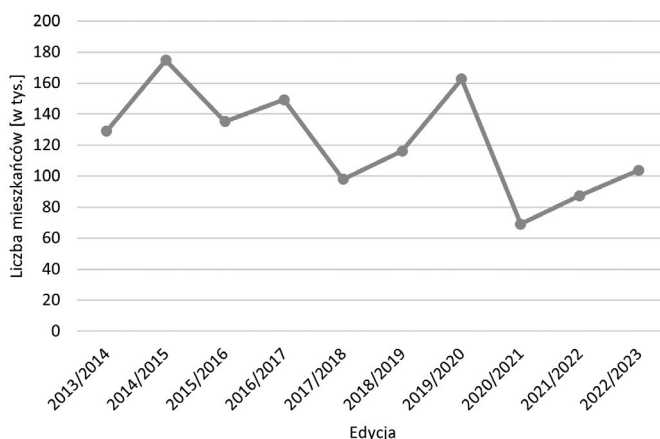
tegorii *Edukacja, dzieci i młodzież* realizowano projekty wspierające modernizację budynków oświatowych, w tym sal dydaktycznych, korytarzy, obiektów sportowych, a także ich wyposażenia. Realizowane także przedsięwzięcia polegające na termomodernizacji tych budynków. Ponadto, dzięki ŁBO powstało wiele nowych obiektów takich jak boiska wielofunkcyjne, bieżnie, korty tenisowe czy place zabaw w przedszkolach i żłobkach. Możemy zauważyć bardzo interesującą zależność – w poprzednim zestawieniu kategoria *Kultura i dziedzictwo* znajdowała się na pierwszym miejscu, jednak patrząc na aspekt finansowy kategoria ta znalazła się na samym końcu – wynika to z faktu, że pomimo dużej liczby zre-

alizowanych projektów średnia ich wartość wynosiła ok. 26 tys. zł, gdzie średnia wartość projektu w kategorii *Tereny zielone i ochrona środowiska* sięgała 185 tys. zł.

Projekty realizowane poprzez budżet obywatelski mogą mieć charakter twardy (infrastrukturalny) lub miękki (społeczny). O projektach infrastrukturalnych była mowa we wcześniejszej części pracy, a także wątek ten będzie kontynuowany z dalszej części wyników badań. Skupiając się jednak na zadaniach miękkich, inaczej społecznych, które polegają na działaniach wspierających integrację społeczną (pikniki, spacer, gry terenowe), inwestycji w zasoby ludzkie (kursy, szkolenia, warsztaty) czy promocji zdrowia (trener osiedlowy), zauważalna jest znacząca dominacja projektów infrastrukturalnych (94%) w stosunku do projektów społecznych (6%), co świadczy o znacznie większej popularności zadań infrastrukturalnych niż społecznych wśród głosujących mieszkańców.

Inicjatywą zasługującą na wyszczególnienie wśród projektów miękkich (społecznych) jest projekt *Wyciągamy dzieci z bramy* realizowany podczas czterech edycji w latach 2015–2018 na który przeznaczono 1,6 mln zł. Zadanie polegało na pracy streetworkerów, psychologa oraz szkoleniach z zakresu pedagogiki ulicy. Działania dedykowane były dzieciom i młodzieży zagrożonej zjawiskiem wykluczenia społecznego spędzającej większość czasu na ulicy. Pedagodzy mieli za zadanie dotarcie do tych, którzy większość czasu spędzają bez opieki, odpowiednich wzorców i środków finansowych wspierających rozwój i konstruktywne organizowanie czasu. Rezultatami projektu było: zmniejszenie liczby młodych ludzi, którzy spędzają swój wolny czas na ulicy oraz w bramach łódzkich kamienic; zmniejszenie przestępczości wśród nieletnich; efektywne przeciwdziałanie postawom apolitycznym i demoralizującym wśród dzieci i młodzieży (UM Łodzi, 2023).

Frekwencja mieszkańców w wyborach czy referendach, podobnie jak głosowanie w ramach BO, przedstawia stopień aktywności mieszkańców w danej jednostce, a także prezentuje ich stopień zaangażowania w sprawy dotyczące ich otoczenia. Jak wynika z danych zwartych na rycinie 5. – liczba łódzian biorących udział w tej inicjatywie jest zmienna. Należy również wziąć pod uwagę, że od IV edycji ŁBO głosy mogą oddawać również osoby niepełnoletnie, natomiast w trzech pierwszych edycjach głosować mogli jedynie mieszkańcy, którzy ukończyli 16 lat. Mimo tego nie jest zauważalna zmiana w liczbie uczestników

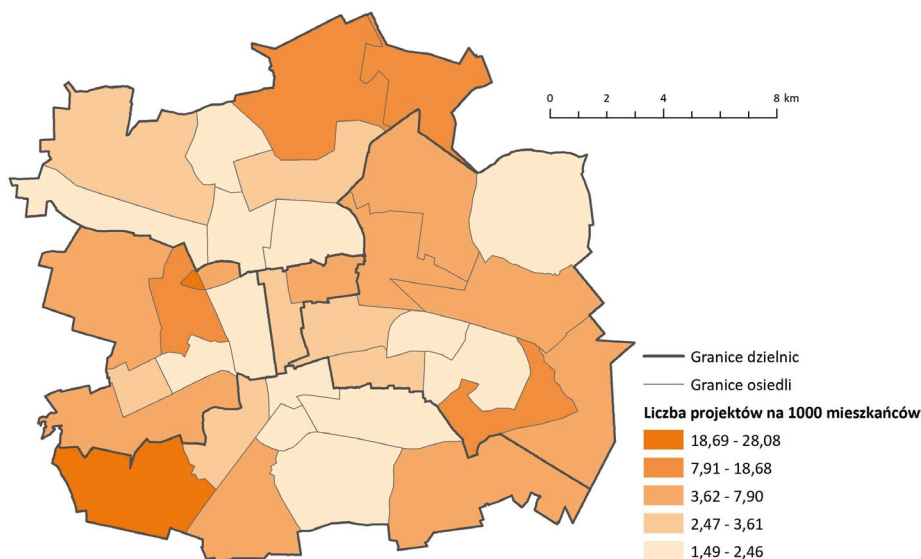


Ryc. 5. Liczba mieszkańców biorąca udział w głosowaniu w ŁBO
Numbers of residents taking part in votes on Łódź participatory budgets

konsultacji od wprowadzenia tych jakże istotnych modyfikacji w regulacjach dotyczących uprawnionych do oddawania głosów. Największą frekwencję w głosowaniach odnotowano podczas II edycji (wówczas BO zwiększono do kwoty 40 mln) oraz podczas VII edycji (w tym roku również kwota BO została zwiększona do maksymalnej kwoty 50 mln zł). Ostatnie dwie edycje charakteryzują się zwiększającą się liczbą uczestników, jednak czy trend ten zostanie utrzymany okaże się po głosowaniu w XI edycji.

Analiza przestrzenna rozmieszczenia zwycięskich projektów wskazuje na pewne zależności – najwyższe wartości wskaźnika określającego liczbę zwycięskich projektów w przeliczeniu na 1000 mieszkańców występują w osiedlach o mniejszej liczbie mieszkańców (ryc. 6) – mowa tu o 11 spośród 15 osiedli o liczbie mieszkańców mniejszej niż 10 000. Od reguły odbiegają jedynie 4 spośród 36 osiedli (Andrzejów, Bałuty-Zachodnie, Nowosolna i Złotno). Konsekwencją tej sytuacji jest dominacja w jednostkach projektów niskobudżetowych, co jest wynikiem algorytmu podziału środków pomiędzy osiedlami. W osiedlach charakteryzujących się większą liczbą mieszkańców (Chojny-Dąbrowa, Bałuty-Centrum, Teofilów-Wielkopolska, Bałuty-Doły Karolew-Retkinia Wschód czy Widzew-Wschód), a tym samym dla których przydzielana jest większa pula środków w ramach BO, mieszkańcy chętniej wybierają projekty o wysokiej wartości tzn. takie, które przyczyniają się do zapewnienia im inwestycji o dużej skali, które niekoniecznie stanowiłyby priorytet dla władz miasta.

Powyżej przedstawione wyniki badań prezentują charakterystykę Łódzkiego Budżetu Obywatelskiego implementowanego w ciągu ostatniej dekady. Pokazują one, że narzędzie to stało się źródłem finansowania inwestycji miejskich o różnym charakterze. Projekty przybierają zdwywersyfikowane formy oraz zakres przestrzenny. Zaprezentowane wyniki stanowią tło do dalszych analiz, które przedstawiają jakie znaczenie w ŁBO znaczenie mają zadania kształtujące publicznie dostępne przestrzenie miasta.



Ryc. 6. Liczba zwycięskich projektów w przeliczeniu na 1000 mieszkańców w poszczególnych osiedlach
Numbers of winning projects per 1000 inhabitants in individual housing estates

Tabela 5. Kategorie projektów w ujęciu finansowym
Project categories in terms of their financial aspects

Kategoria	Liczba projektów	Wartość projektów [zł]	Średni koszt projektu [zł]
Rynki, place, charakterystyczne miejsca miasta	17	2 708 040,00	159 296,00
Ulice (infrastruktura drogowa)	267	57 471 113,00	215 248,00
Ulice (infrastruktura rowerowa)	69	17 024 467,00	246 731,00
Tereny zieleni	303	47 627 188,00	157 185,00
Tereny sportowo-rekreacyjne	173	77 438 584,00	447 622,00
Przestrzenie lokalne	54	6 945 947,00	128 629,00
Razem	883	209 215 339,00	1 354 711,00

Analiza projektów realizowanych w publicznych przestrzeniach miejskich

Zebrana dokumentacja pozwoliła na wyodrębnienie kategorii, w ramach których realizowano projekty w publicznych przestrzeniach miasta. Spośród 1883 zwycięskich projektów, do projektów spełniających określone kryteria tj. projekt infrastrukturalny realizowany w publicznej przestrzeni miejskiej (przykładowe projekty – tab. 3), zaklasyfikowano 883 projekty, co stanowi 46,9% spośród wszystkich projektów wybranych do realizacji (z analizy wyłączono projekty społeczne oraz inwestycyjne, które nie dotyczyły zmian w zagospodarowaniu przestrzeni publicznych, a koncentrowały się głównie na wyposażeniu lub modernizacji obiektów miejskich).

Dlatego można zauważyć, że w głosowaniu w ŁBO mieszkańcy wybrali blisko 47% zadań spośród zwycięskich projektów, które wpłynęły na zmiany w zagospodarowaniu przestrzeni publicznych, a co za tym idzie – w ich bezpośrednim sąsiedztwie. Taka liczba projektów może wskazywać, iż nie są oni zadowoleni z jakości ich otoczenia i starają się poprzez BO zmieniać wizerunek okolicy.

W ujęciu finansowym – łączna wartość projektów realizowanych w obrębie publicznych przestrzeni miejskich pochłonęły kwotę ok. 209 mln zł, co stanowi ok. 60,4% środków przeznaczonych na realizację wszystkich zwycięskich projektów w ŁBO. Najwyższą wartością projektów charakteryzują się zadania w kategorii *Tereny sportowo-rekreacyjne* oraz *Ulice (infrastruktura drogowa)*.

Najchętniej wybieranymi projektami przez mieszkańców były przedsięwzięcia w kategorii *Tereny zieleni*. Tego typu projekty stanowiły 34% spośród analizowanych zwycięskich projektów i polegały na przeprowadzaniu inwestycji w już istniejących obszarach zieleni urządzonej, ale także wyznaczaniu nowych terenów w postaci parków kieszonkowych czy skwerów. Realizowane zadania dotyczyły także małoskalowych rozwiązań jak zielone ściany czy zieleń przyuliczna. Świadczy to o tym, że mieszkańcy zauważają mankamenty w zagospodarowaniu miasta, a dokładniej w obszarach w których spędzają wolny czas czy korzystają z nich podczas podróży do pracy czy szkoły.

Drugą kategorią, pod względem popularności, były projekty dotyczące przestrzeni związanych z ulicami w mieście, a więc zadaniami zakładającymi remont, budowę czy przebudowę jezdni i chodników (30% spośród analizowanych projektów). Miasto zmaga się z problemami w obszarze stanu nawierzchni jezdni i chodników oraz wzmożoną kongestią. Inwestycje w infrastrukturę drogową są stosunkowo jednymi z najbardziej kosztow-

nych, jeśli chodzi o budżet miasta. Mieszkańcy w BO wybierali projekty, które umożliwiały chociaż częściową poprawę obsługi w tym zakresie. Ponadto w mieście dynamicznie rozwija się system ścieżek rowerowych, dlatego zauważalne są także coraz częściej inwestycje w ten fragment sieci transportowej miasta. Łącznie z projektami mającymi na celu inwestycje w infrastrukturę rowerową projekty te stanowiły 38% spośród projektów poddanych analizie.

Duże znaczenie miały także projekty polegające na tworzeniu czy uzupełnianiu terenów sportowo-rekreacyjnych, jak place zabaw, boiska, siłownie plenerowe czy miejskie kąpieliska (20% analizowanych projektów). Wiele z nich realizowane było na terenach przy przedszkolach czy szkołach, wspierając ich zaplecze.

Rzadziej wybieranymi projektami były zadania związane z inwestycjami polegającymi na zmianach w przestrzeniach lokalnych czy w obszarze rynków i placów. Może mieć to związek z niedostatkiem w przestrzeni miasta jasno określonych przestrzeni publicznych zaspokajających potrzeby społeczne. W centrum miasta dominują przestrzenie publiczne zakwalifikowane do kategorii *Ulice*, które pełnią głównie funkcję komunikacyjną, co nie sprzyja zaspokajaniu potrzeb społecznych. Poza śródmieściem również brakuje przestrzeni publicznych o lokalnym charakterze. Inwestycje w kategorii *Przestrzenie lokalne* polegały zatem głównie na podniesieniu jakości obecnych przestrzeni wspólnych poprzez ich uporządkowanie czy uzupełnienie w obiekty małej architektury.

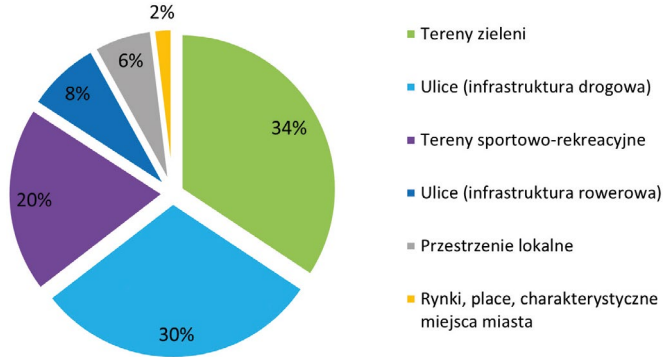
Najwyższa średnia wartość projektu występuje w kategorii *Tereny sportowo-rekreacyjne*, w ramach której powstało wiele nowych obiektów, takich jak boiska wielofunkcyjne, ogólnodostępne strefy rekreacji i wypoczynku, tężnie solankowe czy liczne place zabaw. Pomimo największej liczby zrealizowanych projektów, średnie koszty projektów w kategoriach *Tereny zieleni* oraz *Ulice (infrastruktura drogowa)* nie są stosunkowo największe – co wynika, jak wcześniej wykazano, z projektów o mniejszej wartości, realizowanych często na obszarze osiedli o niższej gęstości zaludnienia.

Biorąc pod uwagę rozmieszczenie realizowanych projektów najwięcej zadań zrealizowanych zostało w dzielnicy Śródmieście – to właśnie w tej części miasta dominuje ilość publicznych przestrzeni miejskich w strukturze Łodzi. Niestety wiele z nich charakteryzuje się niskim poziomem estetycznym, a także monofunkcyjnością.

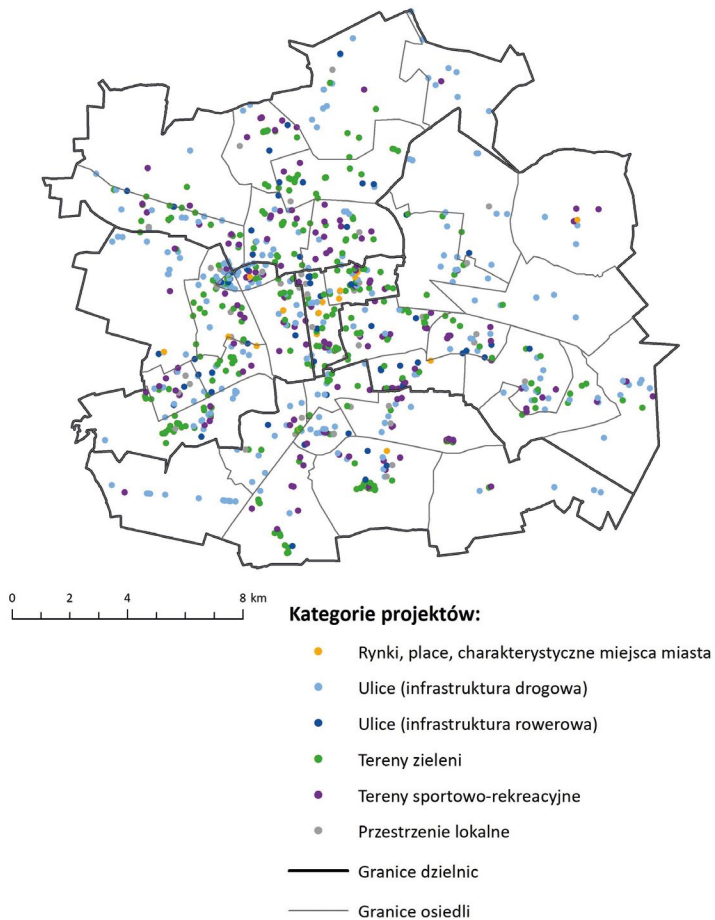
Zadaniem, które zapoczątkowało istotne zmiany w centrach polskich miast był projekt polegający na przekształceniu ulicy w tzw. *woonerf*, który łączy w sobie funkcje zarówno komunikacyjne, jak i usługowe. Na jego obszarze tworzone są także miejsca do spotkań mieszkańców przy jednoczesnym poprawieniu bezpieczeństwa pieszych poprzez ograniczenie i spowolnienie ruchu samochodowego. Dzięki ŁBO powstały w Łodzi cztery *woonerfy*, a inicjatywa ta zapoczątkowała realizację takich przedsięwzięć przez magistrat niezależnie od BO. Ponadto pomysł ten zaczął być także wykorzystywany w innych polskich miastach.

Na obrzeżach miasta realizowane są projekty związane przede wszystkim z infrastrukturą drogową, terenami zieleni oraz terenami sportowo-rekreacyjnymi (ryc. 8). Ze względu na deficyt na tych obszarach lokalnych miejsc zaspokajania potrzeb społecznych rzadko są realizowane projekty w kategorii *Rynki, place, charakterystyczne miejsca miasta* czy *Przestrzenie lokalne*.

Poprzez ŁBO mieszkańcy wybierali projekty, które w różnym zakresie wpływały na ogólnodostępne przestrzenie miejskie. Łodzianie w sposób przemyślany starali się o fundusze dla większych przedsięwzięć realizując je etapami. Pozwoliło to na kontynuację większych inwestycji w przeciągu kilku lat, co można uznać za niewątpliwý sukces budżetu obywatelskiego.



Ryc. 7. Udział zwycięskich projektów w poszczególnych kategoriach
Share of winning projects by different categories



Ryc. 8. Rozmieszczenie analizowanych projektów na obszarze Łodzi
Distribution of the analysed projects across the area of Łódź

Podsumowanie

Celem niniejszej pracy była analiza dziesięciu edycji Łódzkiego Budżetu Obywatelskiego oraz przedstawienie udziału i charakterystyki projektów inwestycyjnych, które bezpośrednio wpływały na zagospodarowanie publicznych przestrzeni miejskich. Badania ilościowe i jakościowe zaprezentowane w artykule ujawniły znaczącą potrzebę działań inwestycyjnych w różnych częściach miasta, w tym w obszarach zaliczonych przez autora jako ogólnodostępne. Liczba projektów, które dotyczą zagospodarowania tychże przestrzeni stanowi blisko 47% zwycięskich projektów o wartości wynoszącej niemal 60,5% środków wyodrębnionych na tę inicjatywę. Środki lokowane są przede wszystkim w inwestycjach służących poprawie infrastruktury rekreacyjnej, sportowej czy drogowej. Mieszkańcy, przy wyborze projektów do realizacji, dużą uwagę skupiają na terenach zieleni. Bez wątpienia można zatem stwierdzić, że znaczenie wysokiej jakości przestrzeni publicznych miasta jest dla mieszkańców istotne. Najwięcej inwestycji zrealizowane zostało w obrębie osiedli zamieszkiwanych przez największą liczbę mieszkańców, co jest związane z algorytmem podziału środków, a co za tym idzie możliwością realizacji projektów.

Przestrzenie ogólnodostępne powinny sprzyjać budowaniu relacji i nawiązywaniu kontaktu między mieszkańcami. Problemem w mieście okazuje się ich deficyt, głównie w obszarach peryferyjnych, dlatego istotne wydaje się zapewnienie również poza terenami śródmiejskimi miejsc do wspólnego spędzania czasu wśród lokalnej społeczności.

Kategoria przestrzeni publicznej ulega procesowi zmian, zacierając często granicę pomiędzy przestrzeniami publicznymi a prywatnymi. Pomimo odgrywania istotnej roli w nawiązywaniu kontaktów może być niezauważana przez władze miasta. Tworzenie przestrzeni publicznych powinno angażować wiele podmiotów, przede wszystkim jej uczestników. Kreatywność mieszkańców jest pożądana podczas zgłaszania projektów do BO. Realizacja zadań pozwala na wdrażanie innowacyjnych rozwiązań w zagospodarowaniu, tworząc nowe przestrzenie publiczne, jak również wpływa na poprawę funkcjonalności i jakości istniejących przestrzeni. Ponadto mieszkańcy zaczynają traktować przestrzeń publiczną jako dobro wspólne.

Wykorzystanie BO pokazuje zmiany zachodzące w myśleniu o współczesnym, zmieniającym się zgodnie z potrzebami mieszkańców mieście. Stanowi ważny instrument umożliwiający dialog w relacji mieszkaniac-mieszkaniec, ale i mieszkaniac-władza. Słusznym wydaje się, aby to właśnie mieszkańcy decydowali jak chcą, aby wyglądało ich miasto, ich sąsiedztwo, gdyż to oni spędzają w tej przestrzeni najwięcej czasu. Ponadto dobrze zagospodarowana przestrzeń może być czynnikiem przyciągającym nowych mieszkańców oraz warunkującym rozwój osiedla. Należy też zauważyć, że inwestycje te mają charakter infrastrukturalny. W rezultacie, choć mieszkańcy mają możliwość zgłaszania projektów również społecznych, to BO stanowi przede wszystkim narzędzie współdecydowania o zagospodarowaniu miasta (Martela, 2020). Dlatego również duże znaczenie w mieście mają konsultacje dotyczące koncepcji zagospodarowania ważnych przestrzeni publicznych na mapie miasta (np. Plac Dąbrowskiego), podczas których mieszkańcy razem z architektami i władzami pracują nad rozwiązaniami, które będą spełniały oczekiwania wszystkich użytkowników. Ponadto przy kształtowaniu przestrzeni publicznych pomocnym narzędziem może okazać się audyt miejski uwzględniający cechy funkcjonalne tych przestrzeni, potrzeby społeczne, wprowadzane zmiany, kontrolę efektów oraz korekty w przypadku zajścia takiej

potrzeby, gdyż poprawa jakości przestrzeni nie powinna ograniczać się jedynie do inwestycji infrastrukturalnych oraz samej estetyki (Przygodzki, 2014).

W celu przezwyciężenia problemów związanych zarówno z istnieniem, jak i jakością przestrzeni publicznych, niezbędne są wieloletnie, konsekwentnie realizowane działania, a budżet obywatelski nie stanowi idealnego rozwiązania na te trudności, głównie z uwagi na kwoty możliwe do rozdysponowania. Jednakże coraz częściej zauważana jest kontynuacja zadań w kolejnych edycjach, przy czym powinny one opierać się na wcześniejszym omówieniu potrzeb danej społeczności. Zauważyć też należy, że kwota ŁBO została obniżona w 2020 r. do ustawowego minimum, przez co można uznać, że rola BO w istniejącym modelu finansowania inwestycji miejskich pełni funkcję uzupełniającą.

Władze lokalne mogą jednak odnieść pewne korzyści z zastosowania BO, ponieważ zgłaszane projekty kierują uwagę na potrzeby mieszkańców w danych osiedlach. W konsekwencji władze mogą wziąć na siebie realizację wybranych zadań infrastrukturalnych pozostawiając mieszkańcom środki na zadania wpływające na rozwój kapitału społecznego.

Ryciny i tabele, pod którymi nie zamieszczono źródeł, są opracowaniem własnym Autora artykułu.

Badania finansowane ze środków dotacji dla młodych naukowców. Tytuł projektu: *Wpływ budżetu obywatelskiego na zagospodarowanie przestrzeni ogólnodostępnych – przykład Łodzi*

Literatura

- Bierwiaczonek, K. (2018). Miejskie przestrzenie publiczne i ich społeczne znaczenia – próba systematyzacji. *Przegląd Socjologiczny*, 67(1), 25-48. <https://doi.org/10.26485/ps/2018/67.1/2>
- Bierwiaczonek, K. (2021). Człowiek w przestrzeni publicznej miasta. Społeczne znaczenia i zjawiska zagrażające przestrzeni publicznej. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, 56, 45-60. <https://doi.org/10.14746/rrpr.2021.56s.05>
- Borowski, K. (2015). Budżet partycypacyjny jako instrument kształtowania polityki budżetowej i zarządzania finansami JST na przykładzie miasta Łódź. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 404. <https://doi.org/10.15611/pn.2015.404.02>
- Brzeziński, K. (2017). Budżet (nie)obywatelski? – analiza czterech edycji łódzkiego budżetu obywatelskiego. *Pedagogika społeczna*, 3(65).
- Brzeziński, K., & Michalska-Żyła, A. (2018). Budżet obywatelski a społeczne wytwarzanie przestrzeni miejskiej – przykład Łodzi. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 534, 57-69. <https://doi.org/10.15611/pn.2018.534.05>
- Burchard-Dziubińska, M. (2016). Budżet obywatelski jako narzędzie realizacji rozwoju zrównoważonego na poziomie lokalnym – przykład Łodzi. *Studia i Prace WNEiZ*, 46, 235-246. <https://doi.org/10.18276/sip.2016.46/1-18>
- Dubicki, P. (2021). Budżet obywatelski jako element partycypacji społecznej. *Studia z Polityki Publicznej*, 8(1), 91-105. <https://doi.org/10.33119/kszpp/2021.1.5>
- Gałecki, A. (2013). Budżet obywatelski w Mieście Łodzi. W: M. Ćwiklicki & M. Frączek (red.), *Partycypacja Społeczna w Polsce. Atlas dobrych praktyk*. (s. 57-66). Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej.

- GUS, 2023. Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej. Warszawa: Główny Urząd Statystyczny. Pobrane z: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyczny-rzeczypospolitej-polskiej-2023,2,23.html> (20.05.2023)
- Górski, R. (2005). *Przewodnik po demokracji uczestniczącej (partycypacyjnej)*. Poznań-Kraków: Oficyna Wydawnicza Bractwa „Trojka”.
- Kalisiak-Mędelska, M. (2016). Budżet obywatelski w Polsce. Analiza porównawcza Łodzi i Poznania. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 443. <https://doi.org/10.15611/pn.2016.443.10>
- Karwińska, A. (2017). Społeczne przestrzenie miasta w procesach wytwarzania i realizowania wartości. *Kultura i Rozwój*, 2, 17-33. <https://doi.org/10.7366/KIR.2017.2.3.02>
- Kociuba, D., & Bielecka, M. (2021). Wpływ zmiany ustawy o samorządzie gminnym na implementację budżetów obywatelskich w miastach wojewódzkich Polski. *Studia Regionalne i Lokalne*, 83(1), 84-111. <https://doi.org/10.7366/1509499518305>
- Kocot, G. (2014). Budżet partycypacyjny w Polsce. W: J. Osiński i J. Popławski (red.), *Oblicza społeczeństwa obywatelskiego – Państwo. Gospodarka. Świat* (s. 83-94). SGH.
- Kołata, J. (2019). Jakość przestrzeni publicznych w oczekiwaniu ich użytkowników. *Górnośląskie Studia Socjologiczne. Seria Nowa*, 1, 139-156.
- Kurdyś-Kujawska, A., Zawadzka, D., Kwiatkowski, G., & Rosiński, R. (2017). Participatory Budgeting in Polish Cities: Funds' Allocation Mechanism. W: A. Bem, K. Daszyńska-Żygadło, T. Hajdikowa & P. Juhasz (red.), *Finance and Sustainability*. Springer Proceedings in Business and Economics. Cham: Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-92228-7_10
- Kusińska, E. (2017). Kształtowanie miejskich przestrzeni publicznych zgodnie z potrzebami lokalnych społeczności. *Przestrzeń. Urbanistyka. Architektura*, 2. <https://doi.org/10.4467/00000000pua.17.028.7209>
- Leśniewska-Napierała, K. (2017). Budżet partycypacyjny jako narzędzie finansowania inwestycji w Łodzi. *Studia Miejskie*, 25, 107-119. <https://doi.org/10.25167/sm2017.025.06>
- Leśniewska-Napierała, K. (2019). Budżet obywatelski jako nowy instrument partycypacji społecznej na obszarach wiejskich w Polsce. *Studia Obszarów Wiejskich*, 53, 77-93. <https://doi.org/10.7163/sow.53.6>
- Lorens, P., & Martyniuk-Pęczek, J. (2010). *Problemy kształtowania przestrzeni publicznych*. Gdańsk: Wydawnictwo Urbanista.
- Majer, A. (2010). *Socjologia i przestrzeń miejska*. Warszawa: Wydawnictwo PWN.
- Martela, B. (2013). Budżet partycypacyjny w Polsce – wdrożenie i perspektywy. *Władza Sądzenia*, 2, 23-33.
- Martela, B. (2020). Wpływ budżetu obywatelskiego na przestrzeń polskich miast. *Urban Development Issues*, 66(1), 173-182. <https://doi.org/10.2478/udi-2020-0021>
- Mikołajczyk, T., & Leśniewska-Napierała, K. (2022). Ocena stanu partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym na poziomie lokalnym w Polsce. *Space – Society – Economy*, 33, 41-64. <https://doi.org/10.18778/1733-3180.33.02>
- Piotrowska, E. (2010). Nowa jakość miasta w przestrzeniach publicznych. *Studia Miejskie*, 2, 219-230.
- Polko, A. (2015). Models of participatory budgeting-the case study of Polish city. *Journal of Economics and Management*, 19(1), 34-44.
- Popławska, J.Z. (2016). Przestrzeń miejska i jej przemiany w koncepcjach socjologicznych. W: E. Firlić, & J. Gładys-Jakóbk (red.), *Wybrane problemy współczesnego świata w refleksji socjologicznej* (s. 139-154). Warszawa: Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

- Przygodzki, Z. (2014). Audyt przestrzeni publicznych, jako narzędzie monitorowania i kreowania przestrzeni atrakcyjnych dla rozwoju kapitału ludzkiego. W: *Kapitał ludzki w regionie łódzkim. Społeczeństwo, edukacja, przestrzeń* (s. 225-238). Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego. <https://doi.org/10.18778/7969-044-2.09>
- Radziszewski, M. (2018). Dynamika partycypacji społecznej w wymiarze funkcjonowania budżetu obywatelskiego w Łodzi. *Samorząd Terytorialny*, 1-2, 122-138.
- Rzeńca, A., & Sobol, A. (2018). Budżet obywatelski jako instrument kształtowania przestrzeni miasta – przykład Łodzi i Katowic. *Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk*, 272, 205-215.
- Ślodziak, J. (2001). *Przestrzeń miasta i jej przeobrażenia*. Opole: Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego.
- Szaranowicz-Kusz, M. (2014). *Budżet partycypacyjny. Jak mieszkańcy mogą współdecydować o budźcie miasta?* Fundacja Pole Dialogu. Pobrane z: www.centrumwspolpracy.org.pl (24.05.2023).
- UM Łodzi, 2023. Raporty z konsultacji społecznych ŁBO 2013-2022. Pobrane z: <https://uml.lodz.pl/budzet-obywatelski> (24.05.2023).
- Uchwała Nr VI/199/19 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 6 marca 2019 r. w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać projekt Łódzkiego Budżetu Obywatelskiego zmieniona Uchwałą Nr VIII/276/19 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 10 kwietnia 2019 r.
- Uchwała Nr XL/1256/21 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 17 marca 2020 r. w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać projekt Łódzkiego Budżetu Obywatelskiego.
- Uchwała Nr XX/787/20 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 19 lutego 2020 r. w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać projekt Łódzkiego Budżetu Obywatelskiego.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.).
- 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. z 2018 r. poz. 130 ze zm.)
- Wallis, A. (1990). *Socjologia przestrzeni*. Warszawa: Niezależna Oficyna Wydawnicza.
- Zarządzenia Prezydent Miasta Łodzi z lat 2013-2021 w sprawie przeprowadzenia/ogłoszenia i przeprowadzenia konsultacji społecznych dotyczących budżetu obywatelskiego.

Summary

Participatory budgeting represents a subject of interdisciplinary scientific research. Detailed here is work to analyse the Participatory Budgets (PBs) implemented in Łódź since 2013, and to identify infrastructure projects that exerted a direct influence on the development of public urban spaces. Since the time of the first edition of the PB in Łódź, 346,200,000 PLN has been allocated from the city budget to 1883 projects, with the amounts changing; while since the introduction of domestic legal regulations regarding PB, the pool has decreased to a minimum (Fig. 2). Funds have been allocated annually to tasks proposed by residents within the framework of local and city-wide projects. Those implemented under the participatory budget may be of an infrastructural or social nature, with the first category dominating this division, while approximately 94% of all projects concerned investment tasks.

Each edition of the PB is supplemented by educational and information activities, social diagnoses, and meetings to promote project submission. The possibility of joint

decision making offered by PB may be a factor influencing residents' attachment to their city, and thus influence a higher level of identification with the environment and a sense of co-responsibility for it.

Public spaces are considered key elements in the urban structure – a circumstance that reflects the nearby location of living, entertainment and recreational services. The properties of public space include, *inter alia* availability, and the serving of functions that are utilitarian, interactive or civic. Residents use public spaces every day as they move around, meet their recreational needs, or meet other people. Increased social awareness of good living conditions in the city has resulted in groups within society participating in the production and addition of new functional features in public spaces. In line with the structure of the city, it is possible to distinguish the many forms of public space presented in Table 1.

The research points to significant investment needs in public spaces across Łódź (Poland). The share of winning projects that involved spatial investments reaches almost 50% of all those that won. Projects concerned green areas, recreational areas and communications infrastructure. These types of project included projects within existing green areas, but also the designation of new pocket parks or squares. In addition, a large number of projects were implemented to improve the quality of pavements and roads, as well as to create or supplement sports and recreation areas. When account is taken of the locations of implemented projects, it is noted that most tasks were completed in the Śródmieście district – the part of the city in which the number of public urban spaces in the structure of Łódź dominates. Unfortunately, many of these are characterised by a low aesthetic level, and are monofunctional. In the suburbs of the city, projects implemented relate mainly to road infrastructure, green areas, and sports and recreation areas. However, thanks to projects undertaken, it did prove possible to improve the quality of urban space. Indeed, the nature of the selected projects shows that public spaces of high quality are important to residents. The implementation of the PB over time shows change taking place when it comes to the thinking about a modern city, along with the needs of inhabitants.

The inhabitants of Łódź carefully sought funds for larger projects, implementing them in stages. This allowed for the continuation of larger investments over several years, which can be considered an undoubted success of the participatory budget. To overcome problems related to both the quantity and quality of public spaces, long-term, consistently implemented action is necessary, with PB not then representing an ideal solution to such difficulties, above all in line with the amounts that can be allocated. However, the continuation of tasks in successive editions is to be noted increasingly, albeit with these needing to be based around prior discussion of the needs of a given community. Nonetheless, local authorities may derive some benefits from the use of PB, given that submitted projects focus on the needs of residents on given housing estates.