

Kamil Brzeziński

Uniwersytet Łódzki
e-mail: kamil.brzezinski@uni.lodz.pl

BUDŻET PARTYCYPACYJNY JAKO ALTERNATYWNY I PROSTY SPOSÓB POMIARU JAKOŚCI ŻYCIA W MIEŚCIE

PARTICIPATION BUDGETING AS AN ALTERNATIVE AND SIMPLE WAY OF MEASURING QUALITY OF LIFE IN THE CITY

DOI: 10.15611/pn.2018.534.04

Streszczenie: W Polsce od 2011 r., za sprawą budżetów partycypacyjnych, coraz więcej mieszkańców miast zyskuje możliwość współdecydowania o sposobie wydatkowania określonej puli środków publicznych. Jednocześnie podkreśla się, że polskie miasta doświadczają istotnych zmian transformacyjnych, którym powinny towarzyszyć systematycznie prowadzone badania nad jakością życia. Rezultaty tych badań stanowią mogą podwaliny do wypracowywania skutecznych polityk miejskich. W tym kontekście celem niniejszego artykułu jest przedstawienie wyników analizy zgłaszanych przez mieszkańców Łodzi zadań do budżetu partycypacyjnego oraz porównanie ich z rezultatami badań ankietowych nad jakością życia w mieście. Porównanie to powinno umożliwić udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy rezultaty analiz zadań zgłaszanych w ramach budżetów partycypacyjnych mogą być traktowane jako alternatywny i prosty sposób pomiaru jakości życia w mieście?

Słowa kluczowe: budżet partycypacyjny, jakość życia w mieście, problemy miejskie, Łódź.

Summary: In Poland since 2011, thanks to the participatory budgeting, more and more inhabitants of cities have been gaining the possibility of co-deciding on how to spend a certain part of public funds. At the same time, it is emphasized that Polish cities have undergone the significant transformation changes. Due to these changes the need to conduct systematic research on the quality of life is recommended. The results of these studies may be the foundation for developing effective urban policies. In reference to the above considerations the aim of the author of this paper is to present the analysis of applications submitted as tasks for the participatory budgeting by residents of Łódź and compare them with the results of surveys on the quality of life in the city. The comparison should allow for answering the question whether the analysis of submitted projects within participatory budgeting can be treated as an alternative and simple way to measure the quality of life in the city?

Keywords: participatory budgeting, quality of life in the city, urban problems, Łódź.

1. Wstęp

„Partycypacja jest trendy!” piszą P. Sadura i J. Erbel [2012, s. 6], jednocześnie dodając, że ilość publikacji i realizowanych grantów poświęconych temu zjawisko dowodzi, iż doświadczamy w Polsce prawdziwego „boomu” partycypacyjnego. Poza niezliczonymi konsultacjami społecznymi, prowadzonymi przez większość polskich samorządów, jedną z wyraźniejszych oznak „mody partycypacyjnej” jest coraz większa popularność budżetów partycypacyjnych, w Polsce często określanymi również obywatelskimi¹ [Martela 2013]. Choć początkowo nikt się nie spodziewał, że wprowadzony przez władze Sopotu w 2011 r. „eksperyment” wkrótce okaże się jednym z najpopularniejszych sposobów włączających mieszkańców w proces współzarządzania miastem [Kęłowski 2013, s. 6]. Dzisiaj swoje wersje budżetów partycypacyjnych wdraża większość dużych polskich miast, spotkać się można również z budżetami obywatelskimi realizowanymi na poziomie wojewódzkim (np. w województwie łódzkim), dzielnicowym (np. w Warszawie), a także uczelnianym (w 2018 r. budżet obywatelski uruchomiły władze Wydziału Ekonomiczno-Socjologicznego Uniwersytetu Łódzkiego). W tym miejscu warto również wspomnieć o budżecie partycypacyjnym Domu Kultury Śródmieście w Warszawie, który obok sopockiego budżetu również w znacznym stopniu przyczynił się do popularyzacji idei budżetów obywatelskich w Polsce.

Poza sukcesem sopockiej i warszawskiej inicjatywy wśród przyczyn powodzenia budżetów partycypacyjnych w Polsce wymienia się także wpływ wydanej w 2007 r. książki R. Górskiego *Bez państwa. Demokracja uczestnicząca w działaniu*, w której opisany został mechanizm włączania mieszkańców w proces decydowania o budżecie miasta w Porto Alegre [Martela 2013]. Przypuszczać można, że to m.in. powyższa publikacja przyczyniła się do narastającej presji ze strony działaczy miejskich i organizacji pozarządowych na poszczególne władze miejskie, aby te zainicjowały podobne działania w ich gminach i powiatach [Martela 2013; Kajdanek 2015]. Wszakże budżety partycypacyjne dość dobrze wpisują się w nowe trendy zarządzania publicznego, w tym koncepcję nowego zarządzania publicznego (*New Public Management*) oraz współzarządzania publicznego (*Public Governance*) [Poniatowicz 2014, s. 181], które „promowane” są przez trzeci sektor. Przyczyn popularności budżetów partycypacyjnych doszukiwać się można również w cyklu wyborczym [Martela 2013; Poniatowicz 2014; Kajdanek 2015], ich wprowadzanie tuż przed wyborami samorządowymi można postrzegać jako próbę zwiększenia społecznego poparcia dla lokalnych polityków. Wskazuje się także, że mechanizmy budżetowania partycypacyjnego stanowią mogą swoisty wentyl bezpieczeństwa społecznego, niwelujący negatywne nastroje społeczne wynikające m.in. z kryzysu gospodarczego [Poniatowicz 2014, s. 182]. Choć ta motywacja jest również przedmiotem znacznej krytyki, zdaniem K. Pobłockiego [2013, s. 13; por. Poniatowicz 2014; Leśniewska-

¹ W artykule obie nazwy stosowane będą wymiennie.

-Napierała 2017] władze miast dają mieszkańcom do dyspozycji jeden procent budżetu miasta, aby móc swobodnie dysponować pozostałymi środkami, co w rezultacie porównać można do gry podwójnie pozorowanej. Wśród przyczyn popularności podkreśla się również, że budżety partycypacyjne, podobnie jak partycypacja, są tematem „modnym” i medialnym, który przez włodarzy miejskich wykorzystywany jest jako narzędzie marketingu terytorialnego [Poniatowicz 2014, s. 183].

W rezultacie rosnącej popularności towarzyszą liczne kontrowersje i głosy krytyki, które koncentrują się w głównym stopniu na pozorności i relatywnie niskim poziomie partycypacyjności polskich wersji budżetów obywatelskich [Martela 2013; Poblócki 2013; Kębłowski 2014; Siciarek 2014; Kajdanek 2015]. Podkreśla się, że często pomijana jest kwestia dyskusji z mieszkańcami nad problemami miasta i wspólnego wyszukania rozwiązań [Martela 2013, s. 28; Leszkowicz-Baczyński 2016, s. 153], a same budżety przypominają raczej teleturniej audiotele [Poblócki 2013: 12]. W rezultacie niekiedy spotkać się można z opiniami, że w Polsce mamy do czynienia raczej z procedurami przypominającymi budżety partycypacyjne niż „właściwymi” budżetami obywatelskimi [Kajdanek 2015, s. 29]. Ponadto wskazuje się na niejasności towarzyszące ustalaniu reguł budżetowych, defekty komunikacyjne, przejawiające się w braku dostępu mieszkańców do niezbędnych informacji [Leszkowicz-Baczyński 2016, s. 153], a także wykluczającą rolę budżetów względem mieszkańców o nieco niższych kompetencjach obywatelskich [Siciarek 2014].

Jak zauważa J. Leszkowicz-Baczyński [2016, s. 148–149] w Polsce budżety obywatelskie, jako nowa metoda działania, poddawana są licznym analizom empirycznym, aczkolwiek większość prac w głównym stopniu koncentruje się na krytycznej analizie procesu (przedstawionej powyżej), nieco rzadziej zaś na rezultatach (por. [Leszkowicz-Baczyński 2016; Kusińska 2017; Leśniewska-Napierała 2017; Rybińska 2018]). W znacznym stopniu pomijane są również analizy dotyczące możliwości poznawczego i praktycznego wykorzystania zgłaszanych przez mieszkańców projektów. W związku z powyższym celem niniejszego artykułu będzie próba zastosowania zgłaszanych przez mieszkańców Łodzi propozycji zadań do budżetu obywatelskiego jako swoistych wskaźników jakości życia w mieście.

2. Uzasadnienie, cel i założenia metodologiczne

W większości polskich miast w ostatnich dekadach dokonały się wręcz rewolucyjne zmiany, które miały swoje odzwierciedlenie we wszystkich aspektach życia miejskiego [Kubicki 2011, s. 204]. Zdaniem A. Majera [2014, s. 166] miasta Europy Środkowo-Wschodniej doświadczyły potrójnego przejścia: od socjalizmu do kapitalizmu; od gospodarki centralnie sterowanej do wolnego rynku oraz od relatywnej autarkii, wynikającej z wzajemnego wspierania się państw socjalistycznych, do konieczności sprostania konkurencji w ramach globalnego systemu gospodarczego. W jego opinii transformacja z fordystycznego do postfordystycznego ładu, w przeciwieństwie do większości krajów zachodnich, w Polsce i pozostałych państwach

bloku socjalistycznego miała charakter „terapii szokowej” [Majer 2014, s. 164]. W opinii M. Smagacz-Poziemskiej [2015, s. 9] ostatnich kilkanaście lat stanowiło dla polskich miast okres radykalnych przemian warunków i czynników określających szanse i bariery rozwojowe. Wśród najistotniejszych czynników negatywnie wpływających na rozwój miast wymienić można m.in. procesy dezindustrializacji, suburbanizacji oraz depopulacji [Majer 2014, s. 164]. W rezultacie miejscy władarze, aby zahamować negatywne tendencje, coraz częściej podejmują działania mające na celu podniesienie jakości życia w mieście. Wszakże wysoka jakość życia coraz częściej uznawana jest za nadrzędny cel rozwoju na wielu szczeblach sprawowania władzy, w tym w szczególności na poziomie lokalnym [Mularska-Kucharek, Brzeziński 2017, s. 100]. Mieszkańcy, podobnie jak klienci, mają swoje oczekiwania i potrzeby, a stopień ich zaspokojenia wpływa na procesy napływu i odpływu kapitału ludzkiego z danego układu terytorialnego, a także decyzje przy urnach wyborczych. Co więcej, wyższemu poziomowi zadowolenia z warunków życia oferowanych przez miasto towarzyszyć może wyższy poziom przywiązania i identyfikacji lokalnej [Mularska-Kucharek, Brzeziński 2017]. Z kolei kwestie tożsamości lokalnej nabierają obecnie szczególnego charakteru, jak zauważa M. Błaszczyk [2003, s. 170] wyższemu poziomowi zakorzenienia w mieście towarzyszyć może wyzwolenie „uśpionego potencjału” jego mieszkańców, jak i chęć pozostania w mieście najbardziej aktywnych i przedsiębiorczych jednostek, co może mieć istotne znaczenie z punktu gospodarczego i społecznego. Niemniej jednak, aby osiągnąć wysoki poziom zadowolenia z życia w danym mieście wśród mieszkańców, niezbędne jest prowadzenie skutecznej i efektywnej polityki miejskiej w oparciu o rzetelne dane. Nie może zatem dziwić coraz większa liczba opracowań lokalnych (miejskich) diagnoz społecznych (por.: [Kłopot i in. 2010; Kotarski i in. 2016]) oraz badań zleczanych przez poszczególne urzędy miast (por. [Mediator 2017]). Co więcej, w środowisku naukowym wysuwane są postulaty, aby badania nad jakością życia w mieście prowadzone były cyklicznie, a także w oparciu o wystandaryzowane narzędzia, umożliwiające porównanie poziomu zadowolenia mieszkańców z życia w poszczególnych układach terytorialnych [Piróg 2018, s. 91], choć sam autor powyższego postulatu wskazuje na liczne trudności związane z jego wdrożeniem, w tym w szczególności koszty związane z systematyczną realizacją badań w wielu ośrodkach.

Gdy uwzględnia się powszechność występowania budżetów partycypacyjnych w polskich miastach, nasuwa się pytanie, czy pewnym substytutem zaproponowanego rozwiązania, mogłyby być analizy projektów zgłaszanych przez mieszkańców w ramach budżetów obywatelskich? W związku z tym celem artykułu będzie porównanie wyników analizy zaproponowanych przez mieszkańców Łodzi zadań do budżetu obywatelskiego z wybranymi wynikami badań nad jakością życia w mieście. Do analizy wybrano zadania zgłoszone w ramach I i IV edycji łódzkiego budżetu obywatelskiego². Wybór ten wynikał z chęci porównania wyników analizy z rezul-

² W ramach I edycji budżetu obywatelskiego w Łodzi projekty zgłaszane były przez mieszkańców miasta w 2013 r., natomiast w IV edycji w 2017 r.

tatami badań na jakością życia w Łodzi, przeprowadzonymi w tym samym czasie. W 2013 r. zespół Katedry Socjologii Wsi i Miasta zrealizował, w ramach projektu badawczego „Odrodzenie postprzemysłowych miast peryferyjnych”, badanie sondażowe na losowej, reprezentatywnej próbie łodzian, w oparciu o technikę wywiadu kwestionariuszowego, w ramach którego zapytano mieszkańców miasta o poziom zadowolenie z wybranych aspektów życia w mieście. Z kolei w 2017 r. Urząd Miasta Łodzi zlecił zewnętrznej firmie przeprowadzenie badania sondażowego, w którym również zapytano łodzian o poziom satysfakcji z poszczególnych elementów życia miejskiego. W ramach badania zastosowano kwotowo-losowy dobór próby oraz technikę wywiadu kwestionariuszowego. Uzyskane rezultaty obu przedsięwzięć badawczych umożliwiły ich porównanie z wynikami analizy propozycji projektów zgłoszonych przez łodzian w ramach budżetu obywatelskiego. Każde z zadań, na podstawie opisów sporządzonych przez autorów, zostało zaklasyfikowane do jednej z kategorii, które przedstawione zostały w tab. 1. W tym miejscu należy zauważyć, że podobne analizy rezultatów budżetów partycypacyjnych były już prowadzone przez innych badaczy [Kalisiak-Mędelska 2016; Leszkowicz-Baczyński 2016; Leśniewska-Napierała 2017; Rybińska 2018], aczkolwiek ograniczały się one jedynie do zwycięskich projektów – wybranych w głosowaniu przez mieszkańców. Natomiast na potrzeby niniejszego artykułu analizie poddano wszystkie zgłoszone i pozytywnie zweryfikowane przez Urząd Miasta Łodzi zadania.

Tabela 1. Kategorie analizy projektów zgłaszanych przez mieszkańców Łodzi w ramach budżetu obywatelskiego³

Nazwa kategorii	Opis kategorii
1	2
Edukacja	Zadania infrastrukturalne, w tym: modernizacje budynków szkolnych, sal lekcyjnych i gimnastycznych, a także zadania polegające na doposażeniu sal, zakupie nowych komputerów itp. Zadania o charakterze społecznym, w tym dodatkowe zajęcia lekcyjne dla dzieci i młodzieży, a także projekty edukacyjne dla mieszkańców miasta np. seniorów.
Sport i rekreacja	Zadania infrastrukturalne, w tym remonty lub budowy wielofunkcyjnych boisk, placów zabaw, skate-parków itp. Zadania o charakterze społecznym w postaci organizacji ogólnodostępnych imprez sportowych dla mieszkańców.
Infrastruktura drogowa	Zadania infrastrukturalne, w tym remonty lub przebudowy poszczególnych ulic i skrzyżowań miejskich, modernizacja chodników, budowy nowych miejsc parkingowych, instalacje nowych sygnalizacji świetlnych, doposażenie poszczególnych ulic w latarnie, montaż progów zwalniających itp.

³ Podobne kategorie analityczne wykorzystane zostały przez Rybińską [2018] oraz Urząd Miasta Łodzi do analizy zadań zgłoszonych przez mieszkańców miasta w ramach VI edycji budżetu obywatelskiego [<https://uml.lodz.pl/dla-mieszkancow/lodzianie-decyduja/budzet-obywatelski/20182019/>].

1	2
Infrastruktura rowerowa	Zadania infrastrukturalne, w tym budowy nowych ścieżek rowerowych, śluz i parkingów dedykowanych rowerom, a także wprowadzenie publicznego roweru miejskiego.
Pozostała infrastruktura komunalna	Zadania infrastrukturalne polegające na modernizacji i termomodernizacji budynków miejskich instytucji, w tym głównie bibliotek i publicznych zakładów opieki zdrowotnej (poradni) oraz ich wyposażeniu w nowe urządzenia niezbędne do prawidłowego funkcjonowania placówek, a także przedsięwzięcia mające na celu wyposażenie danego fragmentu miasta w elementy małej architektury (kosze na śmieci, ławki itp.).
Tereny zielone	Zadania infrastrukturalne polegające na modernizacji i odnowie istniejących parków i skwerów, budowie nowych terenów zielonych oraz rekultywacji miejskich zbiorników wodnych.
Kultura i dziedzictwo	Projekty mające głównie na celu: wyposażenie miejskich bibliotek w nowe księgozbiory, realizację miejskich pikników i festiwali, a także budowę pomników oraz oznakowanie szlaków turystycznych i ważnych miejsc związanych z historią miasta.
Zdrowie i pomoc społeczna	Zadania polegające na wyposażeniu miejskich przychodni w niezbędny sprzęt diagnostyczny, a także projekty o charakterze społecznym w postaci zajęć rehabilitacyjnych kierowanych głównie do seniorów.
Inne	Wszystkie pozostałe zadania, które nie zostały zakwalifikowane do żadnej z powyższych kategorii.

Źródło: opracowanie własne.

W ramach I edycji łódzkiego budżetu obywatelskiego głosowaniu poddano 759 zgłoszonych przez mieszkańców projektów, w tym 591 tzw. zadań lokalnych oraz 168 zadań ogólnomiejskich. W ramach łódzkiej inicjatywy mieszkańcy mogli zgłaszać projekty lokalne, tj. zadania, które kierowane są głównie do mieszkańców wydzielonego obszaru miasta (dzielnicy), oraz ogólnomiejskie, których odbiorcami powinni być mieszkańcy więcej niż jednego obszaru (dzielnicy) lub których lokalizacja nie jest przydzielona do żadnego konkretnego obszaru miasta [Michalska-Żyła, Brzeziński 2017; Brzeziński 2017; Rybińska 2018]. W głosowaniu wzięło udział ok. 130 tys. mieszkańców Łodzi, a w jego wyniku do realizacji wybrano 47 projektów. Z kolei w IV edycji urząd miasta pozytywnie zweryfikował 1185 projektów, z czego 968 tzw. zadań osiedlowych oraz 217 ogólnomiejskich. W głosowaniu brało udział niemalże 150 tys. łodzian, którzy do realizacji wybrali 216 projektów. W tym miejscu warto wspomnieć, że wzrost liczby zgłoszonych i zwycięskich projektów wynika ze zmian organizacyjnych wprowadzonych przez Urząd Miasta, a mianowicie zastąpienia zadań lokalnych zadaniami osiedlowymi oraz ograniczenia kosztów pojedynczego zadania [Rybińska 2018, s. 56–57]. W trzech wcześniejszych edycjach zadania lokalne odnosiły się do 5 głównych obszarów miasta (dzielnic), natomiast w IV edycji wprowadzono zadania osiedlowe odnoszące się do 36 jednostek pomocniczych miasta (osiedli). Ponadto ograniczono wysokość kosztów zadań ogólnomiejskich do 25% ogólnej kwoty przeznaczono-

nej na ten rodzaj projektów. Wprowadzone zmiany, w kontekście potencjalnego zastosowania zgłaszanych projektów jako wskaźników miejskich potrzeb i deficytów, należy ocenić pozytywnie, gdyż mogą one dostarczyć bardziej szczegółowych informacji o poszczególnych fragmentach miasta. Niemniej jednak w ramach niniejszego opracowania, w celu porównania zadań z I i IV edycji zastosowano pierwotny podział na pięć podstawowych obszarów miasta – dzielnic.

3. Wyniki analizy

Łódź wydaje się miastem, które w szczególnie negatywny sposób odczuło zmiany transformacyjne. Wiąże się to m.in. z monofunkcyjnością łódzkiego przemysłu, który nie przetrwał wolnorynkowej weryfikacji [Starosta, Brzeziński 2014], a także z szybkim i burzliwym rozwojem miasta w XIX w. „Polski Manchester” założyło jednakże niemal na tzw. surowym korzeniu, co, jak zauważa A. Majer [2010, s. 172], ma swoje odzwierciedlenie w dzisiejszym układzie architektoniczno-urbanistycznym miasta. Jak dodaje, przyrównanie Łodzi do „wielkiej wioski” nie powinno być obraźliwe, gdyż w planie miasta nadal zaznacza się XIX-wieczny układ osady, mający schemat wiejskiej zabudowy ulicowej [Majer 2010]. W rezultacie miasto poza licznymi problemami społeczno-ekonomicznym trapi również wiele trudności związanych z ładem przestrzennym. W świetle powyższych rozważań wdrożenie budżetu obywatelskiego należy oceniać pozytywnie, gdyż pozwala on eliminować częściowo deficyty miejskie, które doskwierają mieszkańcom, a jednocześnie mogą nie być w pełni dostrzegane z perspektywy urzędu miasta. Z drugiej strony skala potrzeb i znikome środki finansowe przeznaczane na budżet sprawiają, iż niezbędne jest podjęcie szerszych działań mających na celu podniesienie jakości życia w mieście. Działania te mogą być planowane i realizowane w oparciu o analizę zgłaszanych przez mieszkańców projektów do łódzkiego budżetu obywatelskiego. Jednocześnie zaznaczyć należy, że analizy tego typu mogą być prowadzone w odniesieniu do każdego z miast, które wdraża własny budżet partycypacyjny. Łódź i analiza zadań proponowanych przez łodzian stanowi jedynie przykład.

Z tabel 2 i 3 wynika, że łodzianom doskwierają liczne trudności. W ramach I edycji budżetu obywatelskiego (tab. 1) mieszkańcy czterech z pięciu dzielnic zgłaszali potrzebę znaczącej poprawy infrastruktury drogowej, a także sportowo-rekreacyjnej. W przypadku Bałut oraz zadań ogólnomiejskich najczęściej zgłoszonych projektów dotyczyło kategorii związanej z kulturą i dziedzictwem miasta.

Potrzeby dotyczące infrastruktury drogowej dominowały również wśród projektów zgłaszanych w ramach IV edycji łódzkiego budżetu obywatelskiego, znaczna liczba projektów dotyczyła również pozostałej infrastruktury komunalnej. Ilość zadań zgłaszanych w obu edycjach odnoszących się do wspomnianych kategorii świadczy o znaczących deficytach w tych obszarach, a także o niewystarczającej ilości środków finansowych w ramach budżetu obywatelskiego. Wszakże kategorie te dominują wśród postulatów zgłaszanych przez łodzian w IV edycji, co świad-

Tabela 2. Zestawienie projektów zgłoszonych w ramach I edycji budżetu obywatelskiego w Łodzi (w %)

Kategorie	Zadania lokalne					Zadania ogólnomiejskie (N = 168)
	Bałuty (N = 168)	Górna (N = 132)	Polesie (N = 120)	Śródmieście (N = 87)	Widzew (N = 120)	
Edukacja	0,8	0,8	2,5	3,4	1,7	12,5
Sport i rekreacja	25,0	21,2	22,5	14,9	31,7	11,3
Infrastruktura drogowa	11,4	45,4	36,7	23,0	37,5	8,9
Infrastruktura rowerowa	2,3	1,5	7,5	2,3	0,0	1,8
Pozostała infrastruktura komunalna	16,7	13,6	18,3	20,7	12,5	13,1
Tereny zielone	2,3	9,1	9,2	19,5	5,0	1,8
Kultura i dziedzictwo	28,0	4,5	2,5	3,4	1,7	22,0
Zdrowie i pomoc społeczna	25,0	3,0	0,8	9,2	6,7	19,6
Inne	10,6	0,8	0,0	3,4	3,3	8,3

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 3. Zestawienie projektów zgłoszonych w ramach IV edycji budżetu obywatelskiego w Łodzi (w %)

Kategorie	Zadania lokalne					Zadania ogólnomiejskie (N = 217)
	Bałuty (N = 225)	Górna (N = 220)	Polesie (N = 209)	Śródmieście (N = 84)	Widzew (N = 230)	
Edukacja	5,8	3,6	6,7	8,3	9,6	4,6
Sport i rekreacja	20,4	14,5	12,9	10,7	11,3	17,1
Infrastruktura drogowa	27,1	41,8	31,1	19,0	32,6	26,7
Infrastruktura rowerowa	5,3	2,3	4,3	2,4	7,0	5,5
Pozostała infrastruktura komunalna	18,7	19,5	23,0	21,4	20,4	12,0
Tereny zielone	9,8	7,3	5,3	11,9	8,7	7,8
Kultura i dziedzictwo	5,8	8,6	10,0	14,3	7,4	10,1
Zdrowie i pomoc społeczna	4,9	1,8	4,3	11,9	1,3	6,9
Inne	2,7	0,5	1,4	1,2	1,7	9,2

Źródło: opracowanie własne.

czyć może, że potrzeby te nie zostały zaspokojone w wyniku wcześniejszych edycji. W rezultacie wyniki analizy powinny być istotną wskazówką dla miejskich decydentów co do kierunków rozwoju polityki miejskiej. Jednocześnie warto zauważyć, że między I a IV edycją w znacznym stopniu zmniejszyła się ilość projektów dotyczących infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, co może oznaczać, że budżet obywatelski akurat w tym przypadku okazał się dobrym narzędziem zaspokajania potrzeb mieszkańców. Wiązać się to może z niższymi kosztami i znacznie mniejszą skalą przedsięwzięć związanych z infrastrukturą sportową niż drogową i komunalną.

Możliwość zastosowania wyników analizy zadań zgłaszanych do budżetu obywatelskiego jako wskaźników jakości życia w mieście potwierdza również ich porównanie z rezultatami badania sondażowego zrealizowanego w 2013 r., w ramach którego zapytano łodzian o stopień ich zadowolenia z poszczególnych dziedzin życia w mieście. W tab. 4 zaprezentowano procentowe zestawienie wszystkich projektów (lokalnych i ogólnomiejskich) zgłoszonych przez łodzian w ramach I edycji budżetu obywatelskiego w podziale na wyszczególnione kategorie, a także średnie arytmetyczne obliczone na podstawie uzyskanych od respondentów odpowiedzi na pytanie dotyczące ich poziomu zadowolenia z wybranych obszarów funkcjonowania miasta. W obu przypadkach okazało się, że najbardziej problematycznym obszarem funkcjonowania miasta jest infrastruktura drogowa. Niespełna 30% wszystkich zgłoszonych projektów zadań w ramach budżetu obywatelskiego dotyczyło tej sfery.

Tabela 4. Porównanie wyników analizy zadań zgłoszonych w ramach I edycji budżetu obywatelskiego w Łodzi z rezultatami badania sondażowego zrealizowanego w 2013 roku

I edycja budżetu obywatelskiego w Łodzi		Badania sondażowe zrealizowane w 2013 roku	
Kategorie	% (N = 759)	W jakim stopniu jest P. zadowolony(a) z określonych dziedzin życia w mieście:	średnia* (N = 700)
Edukacja	4,1	z działania instytucji zdrowia w mieście	2,9
Sport i rekreacja	20,8	z kondycji miejskich ulic i dróg	2,2
Infrastruktura drogowa	29,6	z możliwości zaspokajania potrzeb kulturalnych i rozrywkowych w mieście	3,9
Infrastruktura rowerowa	2,2	z funkcjonowania komunikacji miejskiej	3,8
Pozostała infrastruktura komunalna	16,5	z funkcjonowania instytucji oświatowo-edukacyjnych	4,0
Tereny zielone	8,2	z czystości miejscowych ulic, placów i budynków w mieście	2,6
Kultura i dziedzictwo	7,9		
Zdrowie i pomoc społeczna	7,5		
Inne	3,0		

* Rozpiętość skali zawierała się w przedziale od 1 do 7, gdzie 1 oznaczało „bardzo niezadowolony”, a 7 „bardzo zadowolony”.

Źródło: opracowanie własne.

Z kolei osoby biorące udział w badaniu sondażowym wskazały, iż w najmniejszym stopniu zadowolone są z kondycji miejskich dróg i ulic.

W przypadku IV edycji budżetu obywatelskiego okazało się, że największy odsetek zgłoszonych projektów ponownie dotyczył infrastruktury drogowej. Natomiast z rezultatów badania sondażowego wynika, że łodzianie najgorzej oceniają ochronę zdrowia w mieście, aczkolwiek podobnie jak w przypadku badania z 2013 roku, stosunkowo nisko oceniono również transport i komunikację (tab. 5).

Tabela 5. Porównanie wyników analizy zadań zgłoszonych w ramach IV edycji budżetu obywatelskiego w Łodzi z rezultatami badania sondażowego zrealizowanego w 2017 roku na zlecenie Urzędu Miasta

IV edycja budżetu obywatelskiego w Łodzi		Badania sondażowe zrealizowane w 2017 roku	
Kategorie	% (N = 1185)	Jak ogólnie ocenia Pan/Pani poszczególne dziedziny życia w Łodzi, za które odpowiedzialny jest samorząd miasta?	Średnia* (N = 800)
Edukacja	6,2	Edukacja	3,7
Sport i rekreacja	14,9	Oferta sportowa	3,5
Infrastruktura drogowa	31,1	Oferta kulturalna	3,5
Infrastruktura rowerowa	4,7	Transport i komunikacja	3,2
Pozostała infrastruktura komunalna	18,9	Ochrona zdrowia	2,8
Tereny zielone	8,1	Usługi komunalne	3,4
Kultura i dziedzictwo	8,8	Pomoc społeczna	2,9
Zdrowie i pomoc społeczna	4,4	Czystość i estetyka w mieście	2,9
Inne	3,0		

* Rozpiętość skali zawierała się w przedziale od 1 do 5, gdzie 1 oznaczało „bardzo źle”, a 5 „bardzo dobrze”.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Mediator 2017].

Podsumowując przedstawione rozważania, należy wyraźnie zaznaczyć, że wyodrębnione kategorie klasyfikacji projektów zgłoszonych do obu edycji budżetu obywatelskiego nie są w pełni porównywalne z przedstawionymi wynikami uzyskanymi z badań sondażowych. Przede wszystkim w pierwszym przypadku mamy do czynienia z danymi zastanymi, natomiast w badaniach sondażowych z danymi wywołanymi. Sondaże posiadają ugruntowaną pozycję w świecie nauki. Podkreśla się, że stanowią doskonałe narzędziem do badania postaw, opinii i poglądów dużych populacji [Kubiak, Przybyłowska 2001; Nowak 2007; Babbie 2007]. Co więcej, oba wykorzystane w artykule badania realizowane były na próbach reprezentatywnych, co bez wątpienia stanowi ich dodatkowy atut. Z drugiej strony należy również wska-

zać możliwe mankamenty badań sondażowych, w tym: sztuczność sytuacji badawczej prowadzącą niekiedy do uzyskiwania artefaktów badawczych, a nie rzetelnej wiedzy [Babbie 2007, s. 301–302], niepoprawnie sformułowane pytania, efekt ankieterski czy poziom akulturacji [Kubiak, Przybyłowska 2001, s. 243]. Szczególnie istotna wydaje się ta ostatnia kwestia, gdyż jeżeli badani rozumieją i dostrzegają potrzebę realizacji badań, zwiększać to może prawdopodobieństwo uzyskania „prawdziwych” i przemyślanych odpowiedzi [Kubiak, Przybyłowska 2001, s. 243]. Natomiast w dzisiejszych czasach powszechność badań kwestionariuszowych i ankietowych, w tym wykorzystywanie ich przez podmioty komercyjne, skutecznie może zniechęcać ludzi zarówno do udziału w badaniu, jak i do udzielania „szczerych” odpowiedzi.

Z kolei w przypadku analiz zadań zgłaszanych do budżetu obywatelskiego należy zauważyć, iż niemożliwe jest ustalenie, kto i dlaczego zaproponował dany projekt. Przypuszczać jednak można, że wśród autorów dominują tzw. nowi mieszkańcy, czyli przedstawiciele drugiego i trzeciego pokolenia wielkich powojennych migracji, którzy dorastali w miastach i silnie przyjmowali miejską kulturę [Kubicki 2011, s. 204; 2016, s. 11]. To za ich sprawą, jak zauważa P. Kubicki [2011, s. 215] „w ostatnich latach w polskich miastach możemy obserwować rewolucyjny wręcz rozwój organizacji pozarządowych oraz niesformalizowanych inicjatyw (głównie jednak niesformalizowanych inicjatyw), których działalność ukierunkowana jest głównie na odkrywanie dziedzictwa miast oraz poprawę szeroko rozumianej jakości życia miejskiego”. W tym miejscu zadać można byłoby pytanie, na które trudno jednoznacznie odpowiedzieć, a mianowicie, co może być korzystniej w kontekście opracowywania planów poprawy jakości życia w polskich miastach: wiedza, pomysły i zaangażowanie nowych mieszczan, pełniących swego rodzaju rolę lokalnych liderów czy reprezentatywność sondaży?

Ponadto należy zauważyć, że wybrane do analizy wyniki dwóch badań sondażowych, ze względu na zastosowanie różnych metodologii, w tym skal pomiarowych, a także wyodrębnienie nieco innych dziedzin życia w mieście, które poddano ocenie respondentów, również nie są w pełni porównywalne. Natomiast jednym z postulatów K. Piroga [2018] dotyczących prowadzenia badań nad jakością życia w polskich miastach, jest apel o stosowanie wystandaryzowanego narzędzia badawczego, umożliwiającego porównanie wyników pomiędzy poszczególnymi ośrodkami miejskimi. W tym kontekście zdecydowanie łatwiejsze wydaje się wypracowanie w środowisku naukowym wspólnych kategorii do analiz projektów zgłaszanych w ramach budżetów partycypacyjnych. Nie oznacza, to iż należy zaprzestać prowadzenia badań sondażowych nad jakością życia w miastach, gdyż te bez wątplenia dostarczają rzetelnych danych, aczkolwiek ich uzupełnieniem, które dodatkowo w pewnym stopniu umożliwiłoby porównywalność między poszczególnymi miastami, a także nie wymagałoby znacznych nakładów finansowych, mogą być analizy poszczególnych zadań zgłaszanych przez mieszkańców w ramach budżetów partycypacyjnych.

4. Zakończenie

Pomimo licznych kontrowersji i mankamentów wskazywanych w literaturze przedmiotu odnoszących się do sposobu wdrażania budżetów partycypacyjnych w polskich miastach, wydaje się, że pełnią one dwie istotne funkcje. Po pierwsze, nawet poprzez sam akt głosowania na wybrane propozycje projektów, włączają one mieszkańców w procesy współdecydowania o mieście. Jednocześnie przyczyniają się do szerzenia idei społeczeństwa obywatelskiego, a także dają mieszkańcom poczucie, że mogą oni mieć pewien wpływ na własne małe ojczyzny. Rola ta jest szczególnie istotna, gdyż, jak zauważają niektórzy, wśród mieszkańców polskich miast coraz rzadziej spotykane są postawy, które przejawiałyby się w zainteresowaniu i trosce o losy własnej małej ojczyzny [Dymnicka 2013; Kubicki 2016]. Po drugie zwycięskie i realizowane projekty, mimo ich niewielkiej skali oraz relatywnie niskich środków finansowych, zmieniają przestrzeń polskich miast w sposób odpowiadający potrzebom i oczekiwaniom mieszkańców, tym samym podnosząc ich jakość życia. Dodatkowo biorąc pod uwagę coraz większą popularność budżetów partycypacyjnych wśród mieszkańców polskich miast oraz fakt, iż większość dużych ośrodków miejskich zdecydowała się na ich wdrożenie, zidentyfikować można ich dodatkową funkcję. Analizy projektów zgłaszanych przez mieszkańców, prowadzone w oparciu o ujednoczone kategorie, mogą dostarczyć rzetelnych i porównywalnych danych o poziomie jakości życia w danym mieście, a także stanowić mogą źródło informacji o potrzebach i oczekiwaniach mieszkańców, które wykorzystać będą mogli miejscy władarze, odpowiedzialni za kształtowanie miejskich polityk. Działania te nie zastąpią prowadzonych badań sondażowych nad jakością życia w mieście, aczkolwiek stanowić mogą ich istotne uzupełnienie lub nawet, do pewnego stopnia, substytut w sytuacji braku wystarczających środków finansowych na realizację kompleksowych badań surveyowych.

Literatura

- Babbie E., 2007, *Badania społeczne w praktyce*, przeł. W. Betkiewicz i in., Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Błaszczyk M., 2003, *Rozważania nad lokalną tożsamością mieszkańców Wrocławia*, [w:] Kureza Z., Morwski Z. (red.), *Studia i rola wielkiego miasta w procesie transformacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Brzeziński K., 2017, *Budżet (nie)obywatelski? Analiza czterech edycji łódzkiego budżetu obywatelskiego*, *Pedagogika Społeczna*, nr 3 (65), s. 135–155.
- Dymnicka M., 2013, *Przestrzeń publiczna a przemiany miasta*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Górski R., 2007, *Bez państwa. Demokracja uczestnicząca w działaniu*, Korporacja Ha!art, Warszawa. <https://uml.lodz.pl/dla-mieszkanow/lodzianie-decyduja/budzet-obywatelski/20182019/> (10.06.2018).
- Kajdanek K., 2015, *Budżet obywatelski czy „budżet obywatelski”? Komentarz w sprawie Wrocławskiego Budżetu Obywatelskiego*, *Problemy Rozwoju Miast*, nr II/2015, s. 29–35.

- Kalisiak-Mędelska M., 2016, *Budżet obywatelski w Polsce. Analiza porównawcza Łodzi i Poznania*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 443, s. 103–114.
- Kęłowski W., 2013, *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Instytut Obywatelski, Warszawa.
- Kęłowski W., 2014, *Budżet partycypacyjny. Ewaluacja*, Instytut Obywatelski, Warszawa.
- Kłopot S., Błaszczak M., Pluta J., 2010, *Wrocławska Diagnoza Społeczna. Problemy społeczne w przestrzeni Wrocławia*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Kotarski H., Malicki K., Palak M., Piróg K., 2016, *Rzeszowska diagnoza społeczna 2015*. Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów.
- Kubiak A., Przybyłowska I., 2001, *O trudnościach w formułowaniu prognoz przedwyborczych na podstawie sondaży*, [w:] *Analizy i próby technik badawczych w socjologii*, t. X, IFiS PAN, Warszawa, s. 242–254.
- Kubicki P., 2011, *Nowi mieszkańcy – nowi aktorzy na miejskiej scenie*, Przegląd Socjologiczny, nr 60/2-3, s. 203–227.
- Kubicki P., 2016, *Wynajdywanie miejskości. Polska kwestia miejska z perspektywy długiego trwania*, Nomos, Kraków.
- Kusińska E., 2017, *Kształtowanie miejskich przestrzeni publicznych zgodnie z potrzebami lokalnych społeczności*, Przestrzeń – Urbanistyka – Architektura, vol. 2, s. 85–94.
- Leszkowicz-Baczyński J., 2016, *Budżet partycypacyjny jako szansa redukcji społecznych problemów miast*, Przegląd Socjologiczny, nr LXV (65) 1, s. 147–167.
- Leśniewska-Napierała K., 2017, *Budżet partycypacyjny jako narzędzie finansowania inwestycji w Łodzi*, Studia Miejskie, t. 25 (2017), s. 107–119.
- Majer A., 2010, *Socjologia i przestrzeń miejska*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Majer A., 2014, *Odrodzenie miast*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Martela B., 2013, *Budżet partycypacyjny w Polsce – wdrożenie i perspektywy*, Władza Sądzenia, nr 2/2013, s. 24–33.
- Mediator, 2017, *Raport z badania – „Badanie opinii publicznej w zakresie oceny jakości życia w Łodzi oraz oczekiwań mieszkańców dotyczących budżetu Miasta”*, https://uml.lodz.pl/files/public/Czas_Wolny/Jakosc_zycia_-_raport_2017.pdf.
- Michalska-Żyła A., Brzeziński K., 2017, *Budżet partycypacyjny jako mechanizm współzrządzenia miastem*, Annales UMCS. Sectio K: Politologia, vol. 24, no. 2, s. 205–223.
- Mularska-Kucharek M., Brzeziński K., 2017, *Jakość życia a przywiązanie do miejsca zamieszkania. Na przykładzie Łodzi*, Studia Lokalne i Regionalne, nr 1 (67), s. 99–115.
- Nowak S., 2007, *Metodologia badań społecznych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Piróg K., 2018, *Badanie jakości życia w mieście. Doświadczenia i postulaty badawcze*, Folia Sociologica, nr 64, s. 87–104.
- Pobłocki K., 2013, *Prawo do odpowiedzialności*, [w:] Miessen M., *Koszmar partycypacji*, Fundacja Bęc Zmiana, Warszawa, s. 7–37.
- Poniatowicz M., 2014, *Kontrowersje wokół idei budżetu partycypacyjnego jako instrumentu finansów lokalnych*, Studia Ekonomiczne, nr 198, s. 177–188.
- Rybińska D., 2018, *Instytucja budżetu obywatelskiego jako narzędzie rozwoju samorządu lokalnego*, Journal of Finance and Financial Law, vol. 1 (17), s. 49–65.
- Sadura P., Erbel J., 2012, *Wstęp*, [w:] *Partycypacja. Przewodnik Krytyki Politycznej*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa.
- Siciarek M., 2014, *Narzędzia partycypacyjne nie gwarantują partycypacji*, [w:] Bukowiecki Ł., Obarska M., Stańczyk X. (red.), *Miasto na żądanie. Aktywizm, polityka miejska, doświadczenia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Smagacz-Poziemska M., 2015, *Czy miasto jest potrzebne? (Nowe) przestrzenie życiowe młodych mieszkańców miast*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Starosta P., Brzeziński K., 2014, *The structure of social trust in post-industrial cities of Central and Eastern Europe*, Przegląd Socjologiczny, t. LXIII/1, s. 49–79.