

Elżbieta Tatarowska, Marek Furmankiewicz

Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu
e-mail: marek.furmankiewicz@upwr.edu.pl

**„WROCLAWSKI BUDŻET OBYWATELSKI 2014”
JAKO PRZESTRZENNA FORMA IDENTYFIKACJI
POTRZEB INWESTYCYJNYCH W MIEŚCIE**

**“WROCLAW CIVIL BUDGET 2014”
AS A SPATIAL FORM OF INVESTMENT
NEEDS IDENTIFICATION IN A CITY**

DOI: 10.15611/pn.2018.504.12

JEL Classification: H11, H41, H43, H72, O21, R53

Streszczenie: W pracy analizowane są typy i rozmieszczenie przestrzenne projektów zgłoszonych i wybranych do realizacji w ramach „Wrocławskiego Budżetu Obywatelskiego 2014”. Najwięcej zgłoszonych projektów dotyczyło terenów i obiektów rekreacyjnych, modernizacji dróg i terenów oświaty (np. przyszkolnych). Natomiast największe poparcie uzyskały projekty dotyczące budowy chodników (wybrano 59% zgłoszonych), infrastruktury rowerowej, dróg i zagospodarowania terenów zieleni (wybrano od 32 do 35%). Rewitalizacje podwórek proponowano najczęściej w centralnych osiedlach miasta, natomiast budowę chodników na terenach peryferyjnych. W liczbach bezwzględnych najwięcej projektów zaproponowano i wybrano w centrum miasta, ale w kategoriach względnych (liczba projektów zgłoszonych i wybranych na 10 000 mieszkańców) wyróżniały się także niektóre osiedla peryferyjne.

Słowa kluczowe: budżety partycypacyjne, typologia i rozmieszczenie projektów, Wrocław.

Summary: The study analyzes the types and distribution of projects submitted and selected for implementation under the “Wrocław Civil Budget 2014”. The largest number of submitted projects involved recreational areas and facilities, modernization of roads and educational areas (e.g. school grounds). The biggest support was given to the construction of sidewalks (59% of the projects were selected), bicycle infrastructure, roads and green areas (32 to 35% were chosen). Backyard renewal was most often proposed in the central areas of the city, while on the outskirts it was the construction of sidewalks. In absolute numbers, the majority of projects were proposed and implemented in the city center but, in relative terms (the number of projects submitted and selected per 10,000 inhabitants), some of the outlying settlements also stood out.

Keywords: participation budgets, typology and spatial distribution of projects, Wrocław.

1. Wstęp

W ciągu ostatniej dekady znacznie wzrosło w Polsce zainteresowanie partycypacyjnymi metodami planowania przestrzennego i strategicznego w samorządach terytorialnych [Brzeziński 2016]. Na przykład w wielu gminach wiejskich ustanawiane są fundusze sołeckie [Kamiński, Lewandowski, Olszewski 2009; Kołodziejczyk 2016], a władze miast coraz częściej wprowadzają tzw. budżety partycypacyjne (zwane także obywatelskimi), w których o realizacji projektów decydują w znacznym stopniu mieszkańcy w różnego typu głosowaniach [Łapińska 2012; Krzewińska 2013; Chruściński, Palińska, Kazak 2014].

Budżet partycypacyjny opiera się zwykle na demokratycznym procesie podejmowania decyzji, w którym mieszkańcy zgłaszają potrzeby inwestycyjne, a następnie głosują, które zadania mają być zrealizowane. Te, które otrzymały najwięcej głosów, są finansowane w ramach najbliższego budżetu gminy. Popularność tego typu rozwiązań wiązana jest z niedomaganiem typowej demokracji przedstawicielskiej, w której to radni decydują w pełni o strukturze budżetu. Mieszkańcy odczuwają często brak wpływu na decyzje władz samorządowych, poza możliwością głosowania na swoich teoretycznych przedstawicieli raz na 4 lata [Geisler 2004]. W rezultacie „obywatele odwracają się od samorządów, ponieważ nie widzą w nich swojej reprezentacji” [Niklewicz 2014]. Efektem tych procesów są działania lobbyistyczne na rzecz wprowadzania procedur administracyjnych bliższych modelowi demokracji bezpośredniej, w której to mieszkańcy w głosowaniach decydują o podziale budżetu, a władze jedynie wykonują te ustalenia [Andersson, van Laerhoven 2007]. W praktyce budżety partycypacyjne nie zawsze zachowują w pełni tego typu teoretyczne postulaty. Są jednak zwykle metodą zwiększającą rzeczywisty udział obywateli w zarządzaniu publicznymi zasobami lokalnymi [Niklewicz 2014; Sorychta-Wojczyk 2015].

W literaturze zagranicznej problematyka budżetów obywatelskich analizowana była od końca XX w. (np. [Abers 1998; Cabannes 2005; Avritzer 2006; Blakey 2008; Sintomer, Herzberg, Röcke 2008; Bassoli 2012; Touchton, Wampler 2013; Volodin 2014]). Natomiast w Polsce dopiero od drugiej dekady XXI w., przede wszystkim w aspektach polityczno-prawnych i administracyjnych (np. [Łapińska 2012; Łukomska-Szarek 2014; Niklewicz 2014; Sorychta-Wojczyk 2015; Polko 2015; Kalisiak-Mędelska 2016]), socjologicznych (np. [Brzeziński 2016]) i w odniesieniu do zagadnień rozwoju lokalnego (np. [Żabka, Łapińska 2014]). Niewiele jest opracowań przedstawiających struktury typów projektów wybieranych przez mieszkańców oraz cechy ich rozmieszczenia przestrzennego w poszczególnych dzielnicach dużych miast [Chruściński, Palińska, Kazak 2014; Piotrowski i in. 2014; Solecka, Dworniczak 2016]. Z tego względu podjęto tego typu badania na przykładzie Wrocławia, w którym wybór projektów w ramach „budżetu obywatelskiego” organizowany jest od 2013 roku. Celem niniejszej pracy jest zbiorcza charakterystyka projektów tego budżetu przyjętych do realizacji w 2015 r. we Wrocławiu pod względem

ich typów i rozmieszczenia przestrzennego. Dokonano także próby oszacowania przestrzennej aktywności społecznej w zakresie zgłaszania projektów i głosowania na ich realizację w umownie przyjętych granicach osiedli. Badania zrealizowano w 2015 r. w ramach pracy magisterskiej współautorki artykułu [Tatarowska 2015].

2. Budżety partycypacyjne w teorii i praktyce

Według ustawy o finansach publicznych „budżet jednostki samorządu terytorialnego” jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki, uchwalany w formie uchwały budżetowej na dany rok” [Łapińska 2012]. Natomiast termin „budżet partycypacyjny” według W. Kęłowskiego [2013] dotyczy procesu decyzyjnego w zarządzaniu częścią budżetu gminy, w którego tworzeniu uczestniczą mieszkańcy poprzez wiążące dla władz głosowania nad zaproponowanymi projektami. Jego zdaniem, o budżecie partycypacyjnym można mówić, gdy 1) w procesie podziału budżetu zagwarantowana jest otwarta dyskusja zarówno między władzami i mieszkańcami, jak i pomiędzy samymi mieszkańcami (np. w postaci specjalnie zorganizowanych debat); 2) zagwarantowane są ściśle określone środki do wydatkowania; 3) decyzje podjęte w ramach procedury głosowania mieszkańców są wiążące dla podziału budżetu; 4) procedury wyboru powinny być powtarzalne cyklicznie w wieloletnim okresie (np. co roku nowy budżet). W tym kontekście nazwę „budżet partycypacyjny” czy „budżet obywatelski” należy traktować raczej jako nazwę zwyczajową odnoszącą się zwykle do planu finansowania projektów lokalnych w ramach niewielkiego procentu wydatków zaplanowanych w budżetach gmin.

Niektórzy autorzy wskazują, że wbrew nazwie sugerującej szeroką partycypację społeczną, w wielu tzw. budżetach partycypacyjnych lub obywatelskich władze gmin preferują w rzeczywistości wysoki poziom kontroli nad wyborem zadań do realizacji. W takich przypadkach procedury umożliwiają samodzielne zgłaszanie projektów przez jednostki budżetowe gminy, czy też dość dowolne odrzucanie lub wybieranie tych znajdujących się na dalekich miejscach listy rankingowej, przez komisje złożone z urzędników [Kęłowski 2013, 2014; Kalisiak-Mędelska 2016]. Jest to inne rozwiązanie niż w funduszach sołeckich, gdzie prawidłowo przygotowany i przyjęty przez radę sołecką wniosek może być niezatwierdzony przez radę gminy tylko w przypadkach określonych ustawą, a więc nie może ona odrzucić prawidłowo przygotowanego i zgłoszonego projektu, uznając go za niecelowy lub mało ważny [Kamiński, Lewandowski, Olszewski 2009].

Jednym z pierwszych miast w krajach rozwijających się, które zdecydowało się na wprowadzenie budżetu partycypacyjnego, było brazylijskie Porto Alegre, którego władze zainicjowały tego typu rozwiązanie w 1989 [Abers 1998; Avritzer 2006]. Idea ta wkrótce rozprzestrzeniła się prawie po całym świecie [Blakey 2008; Sintomer, Herzberg, Röcke 2008; Bassoli 2012], w tym do krajów postsocjalistycznych [Volodin 2014]. W Polsce pierwszy „budżet obywatelski” realizowano w 2011 roku

w Sopocie [Krzewińska 2013]. Później wprowadzano go w kolejnych miastach, m.in. w Poznaniu, Łodzi, Tarnowie, Krakowie i Wrocławiu [Piotrowski i in. 2014; Jastrzębska 2015; Kalisiak-Mędelska 2016; Leśniewska-Napierała 2017]. Według danych Fundacji „Instytut Myśli Innowacyjnej” w 2015 r. 80 gmin (w większości miasta na prawach powiatu) zdecydowało się wprowadzić różne formy budżetu partycypacyjnego. Według badań własnych autorów w 2016 r. w ponad 300 gminach w Polsce (najczęściej w miastach) wprowadzono konsultacje społeczne nazywane „budżetami obywatelskimi”.

Budżety partycypacyjne nie mają precyzyjnych uregulowań prawnych [Kalisiak-Mędelska 2016], tak jak opierające się na podobnej idei fundusze sołeckie [Kamiński, Lewandowski, Olszewski 2009]. Ich podstawą prawną są przepisy o konsultacjach społecznych zapisane w ustawie o samorządzie gminnym oraz akty prawa miejscowego (uchwały rad gmin i zarządzenia burmistrzów/prezydentów). Oznacza to możliwość dużej swobody w kształtowaniu zasad i procedur wyboru projektów przyjmowanych zwykle do realizacji jako element budżetu gminy na kolejny rok.

3. Źródła i metody pracy

Głównym źródłem informacji wykorzystanym w niniejszej pracy są listy zgłoszonych projektów do WBO 2014 r., wyniki głosowania uzyskane z Urzędu Miasta Wrocławia i dane z Państwowej Komisji Wyborczej. W analizie dokonano własnej kategoryzacji projektów na związane z edukacją, sportem, komunikacją rowerową, rekreacją, chodnikami, drogami, zielenią miejską i projekty „inne”. Wykorzystano także podstawowe wskaźniki statystyczne, takie jak np. liczba zgłoszonych projektów przypadająca na osiedle, liczba projektów wybranych w głosowaniu, liczba głosujących osób, liczba projektów zgłoszonych i przyjętych przypadająca na 10 000 osób uprawnionych do głosowania itp. Do zestawienia przyjęte zostały jedynie projekty zakwalifikowane przez odpowiednie komórki Urzędu Miejskiego Wrocławia do procedury głosowania. W analizie pominięto projekty odrzucone podczas wstępnej weryfikacji, gdyż nie spełniały one postawionych przez urząd wymagań formalnych i merytorycznych, a także dlatego, że po wstępnym odrzuceniu mogły być one korygowane i dołączane przez liderów do innych projektów, które obejmowały swoim zasięgiem ten sam teren i były zbliżone tematycznie.

W analizach przestrzennych wykorzystano podział miasta Wrocławia na 48 osiedli na podstawie załącznika do uchwały nr XXIX/643/12 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 5 lipca 2012 roku (rys. 1). Liczbę pełnoletnich mieszkańców tych osiedli określono na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej dotyczącej liczby osób uprawnionych do głosowania w wyborach samorządowych w 2014 roku. Jakkolwiek w procedurach WBO nie było warunku głosowania na projekty ze swojej dzielnicy, a nawet formalnego zameldowania we Wrocławiu, to jednak autorzy przyjęli taką liczbę ludności do analiz wskaźnikowych aktywności mieszkańców. Jest to znaczne uproszczenie, ale nie uzyskano dla osiedli alternatywnych danych pokazu-

jących liczbę ich mieszkańców w wieku powyżej 18 lat w 2014 roku. Ponieważ głosowanie odbywało się we wrześniu, można pominąć wpływ np. przyjezdnych studentów.



Rys. 1. Podział na osiedla zastosowany w analizach

Źródło: opracowanie własne.

Każdy zgłoszony i pozytywnie zweryfikowany przez urząd projekt był nanoszony na mapę z możliwie dokładną lokalizacją. Jeśli projekt był punktowy i dotyczył np. określonego podwórka, nie było problemu z umiejscowieniem go na mapie. Projekty liniowe, takie jak modernizacja czy budowa drogi, znajdujące się w obrębie jednego osiedla, zaznaczane były na mapie punktowo, w relacji do punktu centralnego odcinka. Także zgłoszenia, które w swoich założeniach dotyczyły więcej niż jednej lokalizacji (np. instalacja świateł przy kilku przejściach dla pieszych), ale nadal znajdowały się w obrębie jednego osiedla, były nanoszone na mapę z uwzględnieniem jedynie jednej, centralnej lokalizacji. W analizach geograficznych pominięto projekty ogólniejskie.

W WBO 2014 istniało 8 kategorii projektów: droga, edukacja, plac zabaw, rekreacja, rowery, sport, zieleń miejska oraz „inne”. W niniejszym opracowaniu uszcze-

gólowiono klasy zgłoszeń, tworząc łącznie 10 analizowanych kategorii. Z kategorii „droga” wydzielono „drogi” oraz „chodniki”. Dodatkowo z kategorii „inne” wydzielono projekty zakładające rewitalizację podwórek. W niniejszym opracowaniu została również zmieniona nazwa kategorii „edukacja” na „tereny oświaty”. Jeden projekt zawsze kwalifikowany był do jednego typu zadań. Wyróżniono następujące typy projektów:

Chodniki – wszelkie projekty dotyczące budowy, przebudowy bądź modernizacji wyłącznie ciągów pieszych. Zostały wydzielone z kategorii WBO „droga”.

Drogi – zadania zakładające budowę lub modernizację dróg oraz infrastruktury w pasie drogowym. Jeśli projekt zakładał budowę chodnika wraz z jezdnią bądź z ciągiem pieszo-rowerowym, umieszczany był w tej klasie. Do tej kategorii zaklasyfikowano także inwestycje dotyczące przystanków autobusowych, sygnalizacji drogowej, przejść dla pieszych i oświetlenia drogowego.

Infrastruktura rowerowa – różnorodne inwestycje związane z komunikacją rowerową, np. wyznaczanie śluz i dróg rowerowych, kontrapasów lub parkingów dla rowerów czy też łączenie systemu dróg rowerowych w spójną całość. Do tej kategorii zaliczono projekty dotyczące wyłącznie poprawy komunikacji jednośladowej, a więc jeśli w założeniu projektu był np. remont całej jezdni samochodowej z wyznaczeniem dodatkowo pasu dla rowerów, kwalifikowano go do kategorii „drogi”.

Tereny oświaty – projekty realizowane na terenach należących do szkół i przedszkoli. Najczęściej zakładały one budowę placów zabaw, boisk czy też zagospodarowanie ogrodów przedszkolnych.

Place zabaw – budowa, renowacja bądź doposażenie placów zabaw dla dzieci poza terenami przyszkolnymi.

Tereny rekreacji – kategoria projektów, których głównym aspektem było kształtowanie nowych miejsc wypoczynku lub rekreacji bądź rewitalizacja i doinwestowanie już istniejących terenów, w tym budowa siłowni na wolnym powietrzu, tras spacerowych i biegowych, zagospodarowanie terenów wypoczynkowych dla seniorów itp.

Infrastruktura sportowa – inwestycje związane z budową, rozwojem i modernizacją bazy sportowej w mieście poza terenami szkół i przedszkoli, przede wszystkim różnego typu boiska i obiekty sportowe.

Rewitalizacja podwórka – liczna grupa zgłoszeń zakładających rewitalizację wewnątrz międzyblokowych (w tym np. utwardzenie terenu, wydzielenie miejsc parkingowych, utworzenie niewielkich terenów zielonych oraz miejsc wypoczynku i rekreacji).

Zieleń miejska – wszelkie prace związane z zagospodarowaniem i porządkowaniem skwerów miejskich, parków, jak też wydzielaniem parków dla zwierząt oraz pielęgnacją i uzupełnianiem zieleni miejskiej.

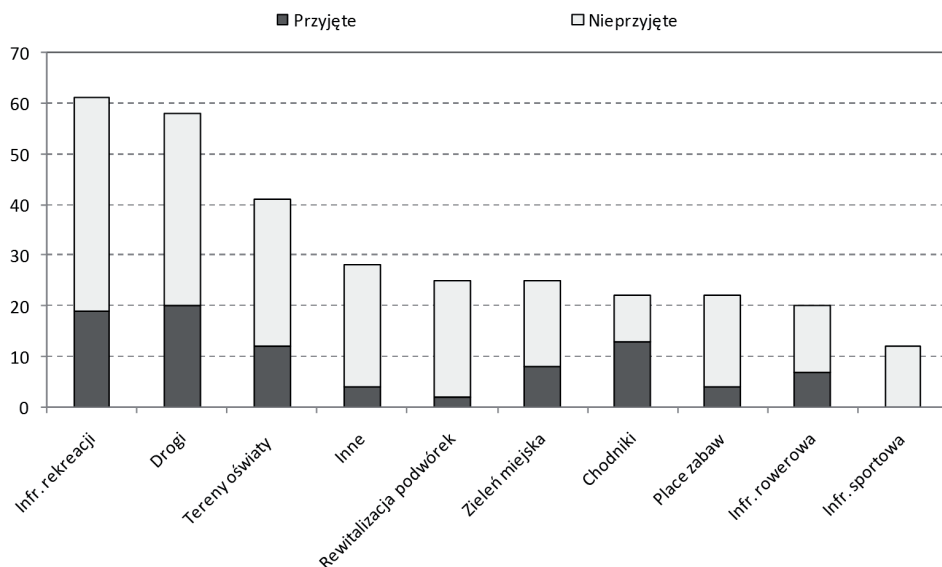
Należy zwrócić uwagę, że każdy analizowany projekt zakwalifikowano tylko do jednej kategorii, która w rzeczywistości nie zawsze jest w pełni odmienna (rozłączna) pod względem zakresu robót od innych. Jest to jednak dopuszczalne w typologii

jakościowej, w przeciwieństwie do metod klasyfikacji. Autorzy zdają sobie sprawę z faktu, iż boisko szkolne ma podobne funkcje jak boisko typu orlik niezwiązane ze szkołą, jednak uznano, że obiekty przyszkolne będą analizowane jako odrębny typ projektów. Podobnie „budowa dróg” obejmowała czasem także chodniki i wyznaczenie pasów ruchu dla rowerów. Przyjęto jednak założenie o nierozdzielaniu zakresu zadań pojedynczych projektów, aby było możliwe porównanie ich łącznych wartości kosztorysowych.

4. Struktura rodzajowa i rozmieszczenie projektów WBO 2014

W roku 2014 na realizację „budżetu obywatelskiego” przeznaczono kwotę 20 milionów zł (tj. 0,57% całego budżetu Wrocławia). Maksymalna wartość projektu mogła wynosić 1,5 milionów zł, przy czym ustanowiono trzy progi finansowe, które zapobiegały wybieraniu jedynie dużych, atrakcyjnych dla ogółu projektów i dawały szansę na wybranie mniejszych, lokalnych inicjatyw. Na zadania o wartości nie przekraczającej 100 tysięcy zł przeznaczono kwotę 5 milionów zł. Na projekty o wartości od 100 tysięcy do 500 tysięcy zł przeznaczono 8 milionów zł. Na zadania największe o wartości od 500 tysięcy do 1,5 miliona zł przeznaczono 7 milionów zł. Wystarczała inicjatywa jednego mieszkańca, by móc zgłosić proponowane zadanie. Zgłoszone projekty poddawane były wstępnej weryfikacji pod kątem formalnym, merytorycznym, legalności oraz gospodarności przez właściwe jednostki Urzędu Miejskiego. Po tym etapie liderzy projektów mieli możliwość naniesienia poprawek do projektów, wycofania swojego projektu bądź połączenia projektów, które miały być realizowane w podobnym kształcie na tym samym terenie. Następnie uzyskana w ten sposób lista projektów przekazywana była do tzw. zespołu opiniującego, który ustalał listę 314 projektów dopuszczonych do głosowania. Najwięcej z nich dotyczyło drobnej infrastruktury rekreacyjnej (61), następnie remontów i modernizacji dróg (58 projektów), terenów przyszkolnych – „oświaty” (41). Po 25 projektów zaproponowano w kategoriach rewitalizacji podwórek i zagospodarowania terenów zieleni, natomiast po 22 – w zakresie budowy chodników i placów zabaw. Najmniej projektów dotyczyło infrastruktury rowerowej i obiektów sportowych niezwiązanych ze szkołami (rys. 2).

W głosowaniu każda pełnoletnia osoba mogła wskazać maksymalnie 3 projekty, przy czym nie weryfikowano miejsca zamieszkania głosującego. W liczbach względnych najczęściej poparcia w głosowaniu uzyskiwały projekty dotyczące budowy chodników, z których aż 59% wybrano do realizacji. Wysokie poparcie uzyskały także projekty dotyczące infrastruktury rowerowej (wybrano 35% projektów), modernizacji dróg (34% projektów) i zagospodarowania terenów zieleni (32%). Najmniejsze szanse na realizację miała rewitalizacja podwórek (wybrano tylko 8% projektów) i obiekty sportowe niezwiązane ze szkołami (żaden projekt nie uzyskał wystarczającej liczby głosów). Związane jest to prawdopodobnie z potencjalną liczbą użytkowników danego elementu infrastruktury lub obiektu i możliwością ich mobilizacji do



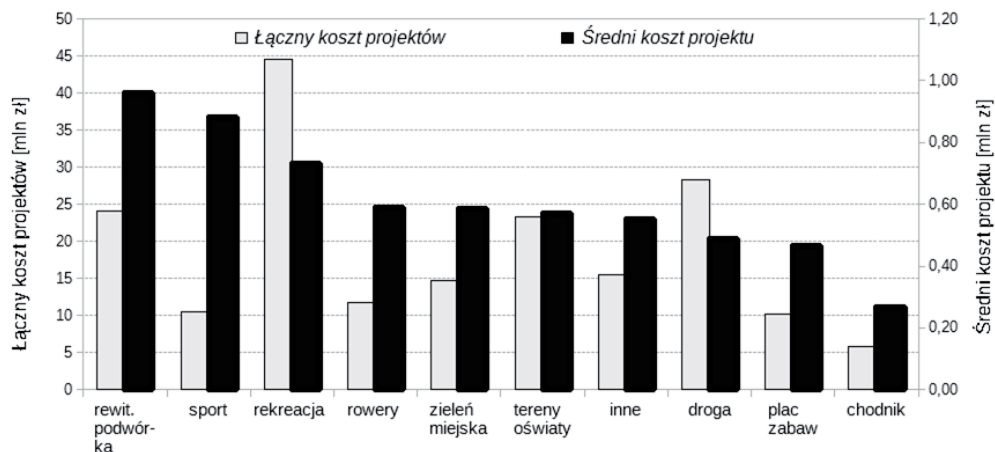
Rys. 2. Liczba projektów zgłoszonych w ramach analizowanych kategorii WBO 2014, nad którymi przeprowadzono głosowanie, i liczba projektów, które w wyniku głosowania przyjęto do realizacji (ciemniejsza szrafa)

Źródło: opracowanie własne.

głosowania. Podwórka mogły liczyć co najwyżej na głosy mieszkańców budynków, które je otaczają. Obiekty sportowe niezwiązane ze szkołami nie uzyskiwały wystarczającego poparcia, natomiast w przypadku boisk i terenów przyszkolnych możliwa była zorganizowana przez szkołę mobilizacja do głosowania rodziców dzieci do niej uczęszczających. Warto podkreślić jest względnie wysokie poparcie rozbudowy infrastruktury rowerowej (oddzielne ścieżki i parkingi rowerowe), która dawniej w miastach była wyraźnie niedoceniana przez władze i administrację.

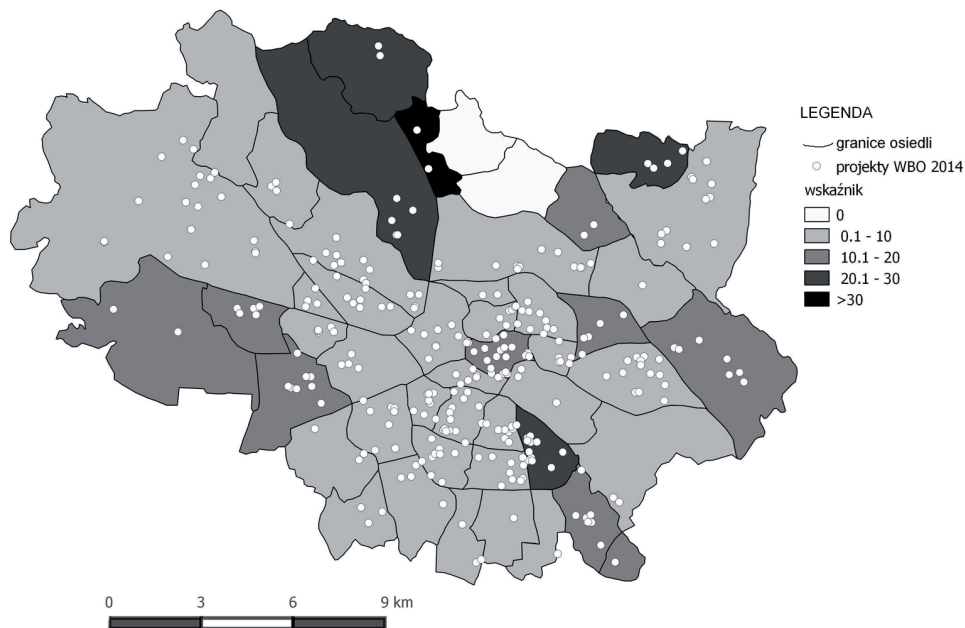
Najwyższy łączny koszt projektów zgłoszonych pod głosowanie dotyczył infrastruktury rekreacyjnej – blisko 45 milionów zł, a planowany średni koszt jednej inwestycji wynosił 730 tysięcy zł (rys. 3). Najmniej środków mieszkańcy chcieli przeznaczyć na budowę i renowację chodników – 5858 tysięcy zł, przy czym średni koszt pojedynczej inwestycji wyniósł 270 tysięcy złotych. Najwyższy średni koszt jednej inwestycji stwierdzono w kategorii „renowacja podwórka” – wynosił on 960 tysięcy zł. Równie wysoko wyceniane były inwestycje w infrastrukturę drogową, gdzie na jeden projekt średnio planowano wydać 880 tysięcy zł.

W analizowanym roku 2014 na terenie jedynie dwóch północnych osiedli nie zgłoszono żadnego projektu. W 21 osiedlach zgłoszono od 1 do 5 projektów, natomiast w 16 – od 6 do 10 inwestycji. Po kilkanaście projektów zlokalizowano na terenie 9 analizowanych obszarów. W położonej na wschodzie miasta i dużej pod



Rys. 3. Łączny (lewy słupek) oraz średni koszt projektu (prawy słupek) według analizowanych kategorii projektów

Źródło: opracowanie własne.



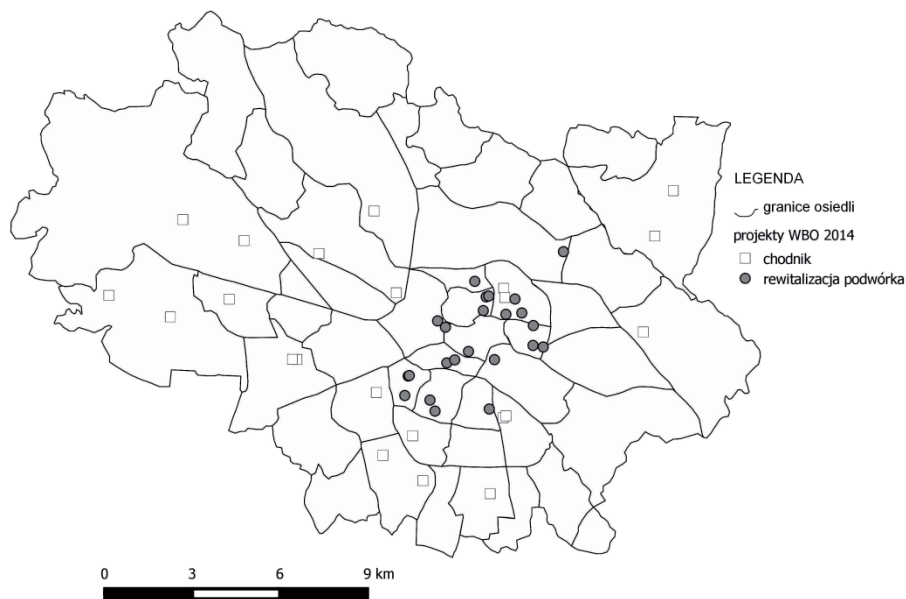
Rys. 4. Rozmieszczenie zgłoszonych projektów WBO 2014 oraz wskaźnik liczby zgłoszonych projektów na 10 000 mieszkańców uprawnionych do głosowania

Źródło: opracowanie własne.

względem powierzchni Leśnicy oraz na Starym Mieście mieszkańcy chcieli zrealizować najwięcej, bo aż po 18 projektów. Na mapie z punktowym rozmieszczeniem zgłoszonych inwestycji wyraźnie widać, że proponowane projekty koncentrują się w centrum (rejon tzw. Starego Miasta). Północna część miasta wyróżnia się niską liczbą zaproponowanych działań (rys. 4). Należy przy tym podkreślić, że w zakresie dwóch rodzajów projektów – „chodniki” i „rewitalizacja podwórek”, daje się zauważyć wyraźnie odmienny rozkład przestrzenny lokalizacji projektów (rys. 5). Potrzebę rewitalizacji podwórek zgłaszano przede wszystkim w osiedlach położonych blisko centrum, gdzie dominuje stara zabudowa. Natomiast największe zapotrzebowanie na chodniki obserwowane jest w osiedlach zewnętrznych, gdzie rozbudowa tego typu infrastruktury nie nadąza za szybkim rozwojem budownictwa mieszkaniowego.

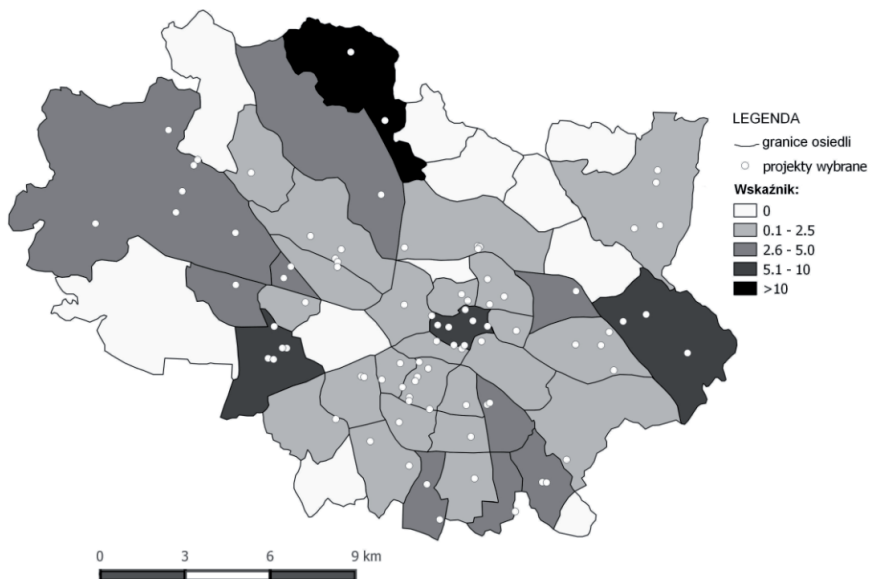
Obraz aktywności poszczególnych dzielnic jest odmienny, jeżeli weźmiemy pod uwagę nie bezwzględną liczbę projektów, lecz wskaźnik liczby zgłoszonych projektów liczony na 10 000 mieszkańców (por. rys. 4). W tym wypadku okazuje się, że najbardziej aktywne były nie gęsto zaludnione dzielnice centralne (z odmienną charakterystyką okolic Rynku), ale właśnie słabiej zaludnione obszary peryferyjne, położone najczęściej na obrzeżach miasta.

W przypadku projektów wybranych w głosowaniu wyróżnić można 5 osiedli o wskaźnikach przekraczających 5 projektów na 10 000 mieszkańców (rys. 6). Co



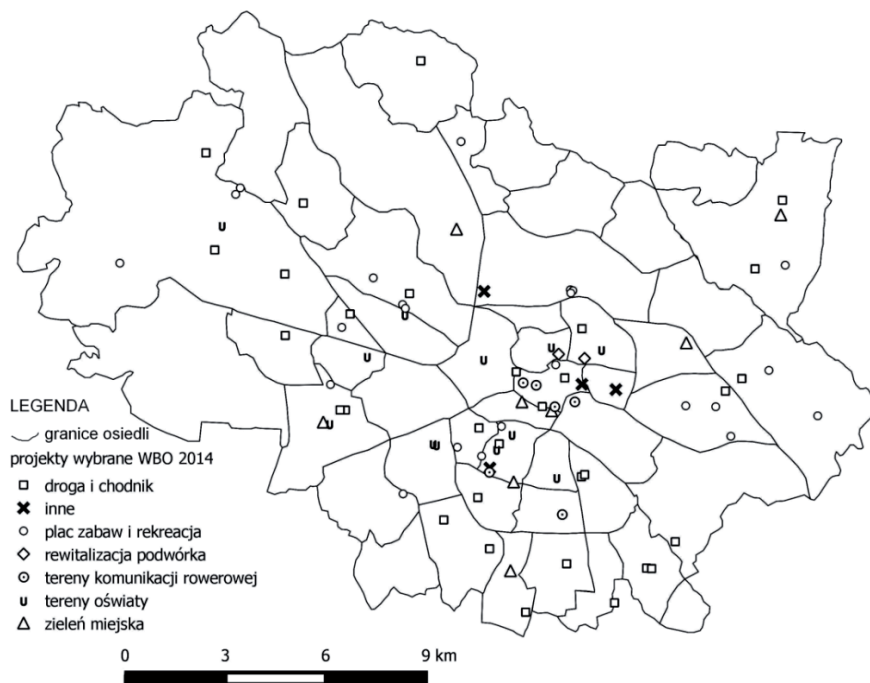
Rys. 5. Lokalizacja projektów zgłoszonych w kategorii „chodnik” i „rewitalizacja podwórka”

Źródło: opracowanie własne.



Rys. 6. Lokalizacja projektów wybranych w ramach WBO 2014 i wskaźnik liczby wybranych projektów na 10 000 mieszkańców danego osiedla uprawnionych do głosowania

Źródło: opracowanie własne.



Rys. 7. Lokalizacja i rodzaj projektów wybranych w ramach WBO 2014

Źródło: opracowanie własne.

ciekawe, oprócz ścisłego centrum, znów są to obszary najczęściej peryferyjne, położone na obrzeżach miasta. Mieszkańcy tych terenów potrafili zmobilizować wiele osób do głosowania na ich projekty. W centralnych dzielnicach miasta jedynie zadania zlokalizowane w okolicach Rynku uzyskały wysokie poparcie. W 11 obszarach, tj. blisko 25% analizowanych, nie przyjęto żadnego projektu. Mają one zwykle względnie niską liczbę ludności i nie były w stanie uzyskać odpowiedniej liczby głosów. Widoczne jest to szczególnie w kilku osiedlach zlokalizowanych w północnej części miasta.

Analizując rozmieszczenie projektów przyjętych do realizacji, na kartodiagramie zgeneralizowano ich typy do 7, aby zachować jej czytelność (rys. 7). Drogi i chodniki oraz tereny rekreacyjne proponowano modernizować najczęściej w zewnętrznych osiedlach miasta, natomiast tereny komunikacji rowerowej najczęściej w centrum, gdzie uwidoczniła się wysoka potrzeba wydzielania ścieżek rowerowych. Podobnie częściej w centralnych osiedlach miasta realizowano projekty zagospodarowania lub modernizacji terenów oświaty (zwykle przy szkołach).

5. Podsumowanie i wnioski

W niniejszej pracy stwierdzono, iż jakkolwiek najwięcej projektów zaplanowano w osiedlach położonych w centrum miasta, to jednak wskaźniki względne wskazują, iż często bardziej aktywne są społeczności terenów peryferyjnych. Odmienny charakter ma jedynie ścisłe centrum miasta, gdzie obecnie jest względnie mało mieszkańców, choć obszar ten ma wielu użytkowników. Analizy wskaźników względnych prowadzą więc do nieco innych wniosków niż w przypadku analiz rozmieszczenia samych projektów (por. [Solecka, Dworniczak 2016]). Niestety nie udało się uzyskać danych o strukturach społecznych ludności w analizowanych osiedlach. Prawdopodobnie są to w wysokim stopniu względnie nowe osiedla zamieszkałe przez osoby o wyższym statusie majątkowym (bo stać ich na mieszkania w nowym budownictwie) i być może wyższym statusie społecznym, co przekłada się na ich wyższą aktywność. Sprawdzenie tej hipotezy wymagałoby dalszych badań. Niestety brakuje także informacji o miejscu zamieszkania głosujących na dane projekty, co utrudnia analizy aktywności społecznej mieszkańców czy też poziomu kapitału społecznego w danych osiedlach (w tym zdolności do mobilizacji innych osób, by głosowali na określone projekty).

Największe zapotrzebowanie społeczne dotyczyło najogólniej infrastruktury komunikacyjnej – modernizacji dróg, wydzielenia chodników i ścieżek rowerowych od ruchu samochodowego. Szczególnie infrastruktura rowerowa była dawniej zaniedbywana, a obecnie zwiększyło się na nią zapotrzebowanie. Nowo powstające osiedla deweloperskie, ze względu na wysokie ceny gruntów, mają ograniczoną do minimum infrastrukturę społeczną, która jest ważna dla rozwoju miasta [Przybyła, Gonda-Soroczyńska 2014]. Dlatego prawdopodobnie wysokim poparciem cieszyła

się rozbudowa i modernizacja tego typu obiektów, a także zagospodarowanie i tworzenie terenów zieleni miejskiej.

Badania wskazują, że najmniejsze osiedla mogły mieć problemy z przegłosowaniem „swoich” projektów, mimo że w porównaniu z osiedlami centralnymi niejednokrotnie charakteryzowały się większą aktywnością mieszkańców. Dlatego rozsądne wydaje się wprowadzanie możliwości głosowania na lokalne projekty w granicach pojedynczych osiedli, co zresztą wprowadzono w kolejnych edycjach WBO. Zdaniem Dulak i in. [2013] obszary posiadające niezależność w decydowaniu o realizacji projektów powinny być małe, nieprzekraczające 5000 mieszkańców. W ten sposób zmniejszy się ryzyko koncentracji projektów na niewielkich obszarach o najbardziej aktywnej społeczności, przy jednoczesnym zaniedbywaniu innych terenów.

Zdaniem autorów, budżety obywatelskie to dobry sposób na sprecyzowanie najważniejszych potrzeb mieszkańców w ujęciu przestrzennym. Wyniki tego typu konsultacji społecznych można wykorzystać z powodzeniem także w tradycyjnym, praktycznie niepartypacyjnym planowaniu inwestycji miejskich przez urzędników, którzy decydują, które zadania uznać za priorytetowe. Najciekawsze projekty, którym zabrakło niewiele głosów do realizacji, powinny być w miarę możliwości włączane do większych zadań inwestycyjnych, o których realizacji decyduje rada miasta.

Literatura

- Abers R., 1998, *From clientelism to cooperation: Local government, participatory policy, and civic organizing in Porto Alegre, Brazil*, *Politics & Society*, vol. 26, no. 4, s. 511-538.
- Andersson K., van Laerhoven F., 2007, *From Local Strongman to Facilitator: Institutional Incentives for Participatory Municipal Governance in Latin America*, *Comparative Political Studies*, vol. 40 no. 9, s. 1085-1111.
- Avritzer L., 2006, *New Public Spheres in Brazil: Local Democracy and Deliberative Politics*, *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 30, no. 3, s. 623-637.
- Bassoli M., 2012, *Participatory Budgeting in Italy: An Analysis of (Almost Democratic) Participatory Governance Arrangements*, *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 36, no. 6, s. 1183-1203.
- Blakey H., 2008, *Participatory budgeting in the UK: A challenge to the system?* *Participatory Learning and Action*, vol. 58, s. 61-65.
- Brzeziński K., 2016, *Między biernością a aktywnością obywatelską w kontekście łódzkiego budżetu obywatelskiego*, *Studia Miejskie*, nr 21, s. 167-182.
- Cabannes Y., 2005, *Participatory budgeting: A significant contribution to participatory democracy*, *Environment and Urbanization*, vol. 16, no. 1, s. 27-46.
- Chruściński J., Palińska I., Kazak J., 2014, *Budżet obywatelski w gospodarowaniu przestrzeniami publicznymi*, *Architektura Krajobrazu*, nr 3, s. 56-67.
- Dębowska-Romanowska T., 2013, *Budżet partycypacyjny. Drogi i bezdroża demokracji bezpośredniej*, *Kronika Miasta Łodzi*, nr 4, s. 16-19.
- Dulak M., Kędzierski M., Kwaśnicki T., Mazur K., Musiałek P., Sawicki B., 2013, *Budżet obywatelski. Rekomendacje dla Krakowa*, Ośrodek Studiów o Mieście OSOM, Kraków.
- Geisler R., 2004, *Spółczesność obywatelska i demokracja lokalna w Tychach*, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 4(18), s. 127-143.

- Jastrzębska E., 2015, *Budżet partycypacyjny jako instrument wspierania rozwoju miast*, Studia KPZK PAN, nr 161, s. 190-199.
- Kalisiak-Mędelka M., 2016, *Budżet obywatelski w Polsce. Analiza porównawcza Łodzi i Poznania*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 443, s. 103-114.
- Kamiński R., Lewandowski Z., Olszewski A., 2009, *Fundusz sołecki. Jak dobrze wydać nasze pieniądze?* Krajowe Stowarzyszenie Sołtysów, Konin.
- Kęłowski W., 2013, *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Instytut Obywatelski, Warszawa.
- Kołodziejczyk D., 2016, *Budżet partycypacyjny jako innowacyjny instrument współzarządzania lokalną strefą publiczną*, Studia KPZK PAN, nr 173, s. 103-113.
- Krzewińska A., 2013, *Historia budżetu obywatelskiego, od idei do praktyki*, Kronika Miasta Łodzi, nr 4, s. 20-26.
- Leśniewska-Napierała K., 2017, *Budżet partycypacyjny jako narzędzie finansowania inwestycji w Łodzi*, Studia Miejskie, nr 25, s. 107-119.
- Łapińska H., 2012, *Budżet partycypacyjny instrumentem zarządzania środkami publicznymi*, Zeszyty Naukowe WSFiP w Bielsku-Białej, nr 4, s. 7-27.
- Łukomska-Szarek J., 2014, *Budżetowanie partycypacyjne jako instrument współzarządzania sferą publiczną*, Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy, nr 40 (4), s. 137-144.
- Martela B., 2013, *Budżet partycypacyjny w Polsce – wdrożenie i perspektywy*, Władza Sądzenia, nr 2, s. 23-33.
- Niklewicz K., 2014, *Budżety obywatelskie w kontekście wyborów samorządowych: Szansa czy ryzyko?*, Kwartalnik Naukowy OAP UW e-Politikon, nr 11, s. 99-119.
- Piotrowski M., Dzieżyc H., Adamczyk-Mucha K., Walter E., Ziemiańska M., 2014, *Analiza wyników głosowania nad budżetem obywatelskim Wrocławia w 2013 roku*, Architektura Krajobrazu, nr 3, s. 68-77.
- Polko A., 2015, *Models of participatory budgeting – the case study of Polish city*, Journal of Economics and Management, vol. 19, no. 1, s. 34-44.
- Przybyła K., Gonda-Soroczyńska E., 2014, *Poziom rozwoju infrastruktury społecznej we Wrocławiu*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 367, s. 248-255.
- 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.
- Sintomer Y., Herzberg C., Röcke A., 2008, *Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges*, International Journal of Urban and Regional Research, vol. 32, no. 1, s. 164-178.
- Solecka I., Dworniczak Ł., 2016, *Obywatele kształtują krajobraz miasta. Aspekty przestrzenne i funkcjonalne inicjatyw zgłaszanych w ramach Wrocławskiego Budżetu Obywatelskiego 2013-2014*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 443, s. 220-231.
- Sorychta-Wojczyk B., 2015, *Uwarunkowania wykorzystania budżetu obywatelskiego w administracji publicznej w Polsce*, Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Seria: Organizacja i Zarządzanie, nr 78, s. 421-430.
- Tatarowska E.M., 2015, *Przestrzenna analiza projektów Wrocławskiego Budżetu Obywatelskiego*, Praca magisterska wykonana w Katedrze Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu, Wrocław.
- Touchton M., Wampler B., 2013, *Improving Social Well-being through New Democratic Institutions*, Comparative Political Studies, vol. 47, no. 10, s. 1442-1469.
- Volodin D.S., 2014, *Participative budgeting as an effective approach for local budgets distribution improvement in Ukraine*, Actual Problems of Economics, vol. 10, no. 160, s. 373-379.
- Żabka A., Łapińska H., 2014, *Budżet partycypacyjny a rozwój lokalny*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Finansów i Prawa w Bielsku-Białej, nr 4, s. 36-65.

