

Kamil BRZEZIŃSKI*

MIĘDZY BIERNOŚCIĄ A AKTYWNOŚCIĄ OBYWATELSKĄ W KONTEKŚCIE ŁÓDZKIEGO BUDŻETU OBYWATELSKIEGO

BETWEEN PASSIVE AND ACTIVE CITIZENSHIP IN THE CONTEXT OF PARTICIPATORY BUDGETING IN LODZ

ABSTRACT: The main goal of the article is an attempt to look closer at the level of civic participation particularly with reference to participatory opportunities offered by the Municipal Council in Lodz. The civic participation will be considered in relation to two selected categories of Langton's proposals: public involvement and electoral participation (divided into four categories: public action, public involvement, electoral participation and obligatory participation). Moreover, the author of the articles assumes that civic participation can be considered in the context of relationship: participatory opportunities–willingness to participate. The participatory opportunities is to be understood as the participatory offers of Municipal Council (for instance: public consultation organized by the city authorities). The willingness is to be understood as the level of attendance in the city authorities' initiatives. The above-described aspects will be considered in relation to Lodz and to the city's experience of implementing participatory budgeting.

KEY WORDS: civic participation, participatory budgeting, city, Lodz

Wprowadzenie

W roku 1999 wprowadzono w życie ustawę z dnia 24 lipca 1998 r. o trójstopniowym podziale terytorialnym państwa, tym samym przeprowadzono tzw. reformę administracyjną. W jej wyniku utworzono 16 województw, 315 powiatów oraz ponad 2000 gmin. Równoległe z ustawą o trójstopniowym podziale terytorialnym kraju w życie weszły ustawa o samorządzie gminnym z dnia 5 czerwca 1998 r. oraz ustawa o samorządzie wojewódzkim, również z dnia 5 czerwca 1998 r., które stanowiły nieodzowny element wprowadzanej reformy. Wdrożone ustawy miały na celu m.in. budowę i rozwój samorządności po długich latach centralnego planowania. Reforma miała również usprawnić działania władz w terenie. Mogłoby się wydawać, że kolejnym krokiem na

* Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Katedra Socjologii Wsi i Miasta, ul. Rewolucji 1905 r. nr 41, 90-214 Łódź, e-mail: kamilbrzezinski84@gmail.com

drodze postępującej decentralizacji będzie chęć włączania mieszkańców do procesów decyzyjnych, a tym samym utworzenie swego rodzaju „demokracji miejskiej” polegającej na współtworzeniu i współdecydowaniu o mieście przez jego mieszkańców (Filar, Kubicki 2012).

W ustawach o samorządzie powiatowym i wojewódzkim zawarte zostały zapisy, które mówią, że na terenie danej jednostki samorządowej mogą być prowadzone konsultacje społeczne w sprawach określonych ustawą bądź innych ważnych sprawach powiatu lub województwa, a zasady i tryb ich przeprowadzenia określa osobna uchwała rady właściwej jednostki samorządu terytorialnego (Starzyk). Z podobnymi zapisami w odniesieniu do poziomu gminy spotkać się można w ustawie o samorządzie gminnym z roku 1990.

Wątek partycypacyjny we wspomnianych aktach prawnych jest jednak dość poboczny, dopiero ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w bezpośredni sposób porusza problematykę partycypacji. Ustawa ta dotyczy przede wszystkim współpracy organów władzy z organizacjami pozarządowymi i instytucjami pożytku publicznego. W dokumencie zamieszczono również zapisy dotyczące sytuacji (nielicznych), w których organy władzy są zobligowane do przeprowadzenia konsultacji (np. w sytuacji opracowywania programu współpracy z organizacjami pozarządowymi), lub mogą je przeprowadzić, jeżeli uznają takie działania za stosowne. Nie opisano jednak trybu i sposobu prowadzenia konsultacji (Starzyk). Pomimo nieprecyzyjności i opcjonalności regulacji zawartych w ustawie uznać należy, że wspomniane zapisy otworzyły samorządom możliwość rozwoju partycypacyjnego sposobu sprawowania władzy. Jednak w opinii Marcina Gerwina (2012) miejscy decydenci dość niechętnie dostrzegają tę możliwość, jego zdaniem nie wykształciła się jeszcze u nas kultura demokracji oznaczająca, że mieszkańcy mają świadomość bycia suwerenem, a rady, prezydenci i burmistrzowie zdają sobie sprawę, że są jedynie przedstawicielami mieszkańców. Jak dodaje „[...] bywa natomiast tak, że prezydent miasta uważa się za króla i traktuje miasto niczym swoją prywatną własność” (Gerwin 2012, s. 26). Zdaniem wspomnianego autora „[...] jeżeli za cel zrównoważonego rozwoju stawiamy jakoś życia, wówczas partycypacja jest jego podstawą” (Gerwin 2012, s. 30), wśród możliwych narzędzi partycypacyjnych wymienia m.in. referenda lokalne, konsultacje społeczne oraz budżet obywatelski. Zdaniem Przemysława Filara i Pawła Kubickiego (2012) narzędzia te mogą sprawić, że mieszkańcy będą mogli faktycznie poczuć się współtwórcami miasta.

Pomimo pewnych trudności, sceptycyzmu i niechęci części miejskich włodarzy w ostatnich latach w Polsce obserwujemy coraz częstsze stwarzanie obywatelom i mieszkańcom możliwości partycypacyjnych m.in. poprzez wprowadzane przez samorządy tzw. budżety obywatelskie czy coraz częściej organizowane konsultacje społeczne. W związku z powyższym należy się zastanowić, na ile te możliwości znajdują swego rodzaju odzwierciedlenie w chęciach partycypacyjnych mieszkańców. Zdaniem Zygmunta Baumana sposób, w jaki kształtowani są przez współczesne społeczeństwo jego obywatele, podporządkowany jest przede wszystkim roli konsumenta (Bauman 2000,

por. Kubiak, Krzewińska 2012), a nasza aktywność obywatelska ogranicza się jedynie do wrzucania kartek do urn. Pobieźna obserwacja socjologiczna tłumów okupujących każdego dnia centra handlowe, a z drugiej strony symbolicznej frekwencji w trakcie spotkań konsultacyjnych zdaje się potwierdzać spostrzeżenie Baumana. Zdaniem Tomasza Kaźmierczaka przed instytucjami podejmującymi działania partycypacyjne stoją dwa rodzaje wyzwań, a mianowicie:

1. Jak dotrzeć do obywateli i co zrobić, aby chcieli się włączyć?
2. W jaki sposób i w jakim zakresie wykorzystać zebrane w toku konsultacji stanowiska, sugestie, postulaty i opinie zgłaszane przez obywateli? (Kaźmierczak 2011).

W niniejszym artykule szczególna uwaga zostanie zwrócona na pierwszy dylemat, a mianowicie autor podejmie próbę przedstawienia relacji między możliwościami a chęciami angażowania się obywatelskiego mieszkańców Łodzi w odniesieniu do budżetu obywatelskiego.

Partycypacja obywatelska – rozumienie terminu

Przemysław Sadura i Joanna Erbel (2012) we wstępie do publikacji *Partycypacja. Przewodnik Krytyki Politycznej* piszą, że w Polsce mamy aktualnie do czynienia ze swego rodzaju boomem partycypacyjnym, a samo pojęcie stało się „trendy”, tak jak kiedyś karierę robiło pojęcie „społeczeństwa obywatelskiego”. Ta swego rodzaju popularność samego terminu oraz zwiększająca się liczba działań nazywanych partycypacyjnymi rodzić może wiele trudności natury metodologiczno-teoretycznej czy konkretniej definicyjnej. W związku z powyższym niezbędne jest przybliżenie znaczenia tego terminu. Partycypację, najogólniej rzecz ujmując, można rozumieć jako mniej lub bardziej bezpośrednie uczestnictwo obywateli w życiu społecznym, publicznym i politycznym (Kaźmierczak 2011). Jak wynika z przeglądu literatury przeprowadzonego przez brytyjskich naukowców, termin „partycypacja” stosowany jest zwykle z dodatkowymi określeniami, takimi jak: „obywatelska”, „publiczna”, „indywidualna”, „wspólnotowa” (*community participation*), „wertykalna”, „horyzontalna”. Odnosząc się do ustaleń Brytyjczyków, Kaźmierczak (2011) wyróżnia trzy rodzaje partycypacji: społeczną, obywatelską oraz indywidualną.

Poprzez partycypację społeczną lub inaczej wspólnotową bądź horyzontalną rozumie udział członków społeczności lokalnej w zbiorowych działaniach, do których zalicza się przede wszystkim: aktywną obecność w tworzeniu i funkcjonowaniu grup obywatelskich oraz organizacji non profit, a także stałą bądź okazjonalną pracę w roli wolontariusza. Z kolei partycypacja publiczna, która, jak zauważa autor, często traktowana jest jako synonim partycypacji obywatelskiej¹, przejawia się w zaangażowaniu jednostek w proces zarządzania. Jako trzeci rodzaj partycypacji wskazuje partycypację

¹ W niniejszym artykule jako termin podstawowy traktowana będzie partycypacja obywatelska.

indywidualną dotyczącą codziennych wyborów, działań oraz oczekiwań jednostki wobec charakteru i rodzaju społeczeństwa, w jakim chce ona funkcjonować. Ten rodzaj partycypacji przejawia się m.in. stosowaniem zasad społecznie odpowiedzialnej konsumpcji.

Przedmiotem refleksji w niniejszym artykule będzie drugi rodzaj partycypacji, czyli partycypacja obywatelska, którą można również zdefiniować jako proces, w którym obywatele uzyskują możliwość wpływu na decyzje podejmowane przez władze lokalne, a nawet kontroli nad nimi w sytuacji, gdy te decyzje bezpośrednio bądź pośrednio dotyczą interesu tych obywateli (Długosz, Wygnański 2005). Z pojęciem partycypacji obywatelskiej łączy się również termin aktywności obywatelskiej, który Piotr Gliński definiuje jako „[...] zbiorowe i indywidualne działania o charakterze obywatelskim, odnoszące się przede wszystkim do sfery dobra wspólnego, sfery spraw publicznych, łączące w sobie zaangażowanie, niezależność, zaufanie i solidarność społeczną oraz odpowiedzialność za wspólnotę, w której żyjemy” (Gliński 2007, s. 270). Zdaniem tego autora zbiorowa aktywność obywatelska realizuje się w trzech obszarach, do których należą: sektor organizacji pozarządowych, lokalne społeczności obywatelskie, a także grupy, ruchy i wszelkie inicjatywy nieformalne.

Z kolei Kaźmierczak (2011), odwołując się klasycznej propozycji Stuarta Langtona, uznaje, że na partycypację obywatelską składają się cztery kategorie uczestnictwa obywateli w życiu wspólnoty politycznej, a mianowicie: aktywność publiczna (*public action*), zaangażowanie obywateli (*public involvement*), partycypacja wyborcza (*electoral participation*) i partycypacja obowiązkowa (*obligatory participation*).

Na aktywność obywatelską składają się wszelkie działania inicjowane przez obywateli i przez nich kontrolowane, które podejmowane są w celu wpłynięcia na decyzje podejmowane przez władze. Wśród działań tych wymienić można m.in.: protesty, nieposłuszeństwo obywatelskie, lobbowanie oraz edukację publiczną. Zaangażowanie obywateli to kategoria, która z kolei obejmuje działania inicjowane i kontrolowane przez władze publiczne w ramach wypełniania ich statutowych zadań. W tej kategorii mieszczą się wszelkie działania mające charakter konsultacji społecznych. Z kolei partycypacja wyborcza, jak sama nazwa sugeruje, wiąże się aktywnością wyborczą, czyli z nominowaniem i wyborem reprezentantów do sprawowania funkcji decyzyjnych. Ostatnią kategorią jest partycypacja obligatoryjna, wiążąca się z działaniami podejmowanymi przez obywateli, które prawo uznaje za obowiązkowe, np. płacenie podatków (Kaźmierczak 2011).

Odnosząc się do powyższych kategorii partycypacji obywatelskiej oraz celu artykułu, którym jest próba przedstawienia relacji między możliwościami a chęciami zaangażowania się obywatelskiego mieszkańców Łodzi w odniesieniu do budżetu obywatelskiego i innych form partycypacyjnych, szczególna uwaga zostanie zwrócona na dwie kategorie, a mianowicie zaangażowanie obywateli oraz partycypację wyborczą. Warto w tym miejscu poczynić wyjaśnienie, że w przypadku niniejszego tekstu partycypacja wyborcza rozumiana będzie nie tylko jako wybór przedstawicieli do sprawowania

funkcji wyborczych, ale także jako udział w wyborach w ramach łódzkiego budżetu obywatelskiego.

Mając na uwadze powyżej przedstawione rozważania na temat partycypacji obywatelskiej oraz dylematy z nią związane, autor niniejszego tekstu zakłada, że poziom partycypacji warunkowany jest dwoma podstawowymi czynnikami, a mianowicie stwarzanymi mieszkańcom przez władze możliwościami oraz chęciami mieszkańców do angażowania się w oferowane im możliwości (rysunek 1).



Rys. 1. Uproszczony schemat partycypacji

Źródło: Opracowanie własne.

Możliwości i chęci partycypacyjne mieszkańców Łodzi

Budżet obywatelski w Łodzi

Od pewnego czasu Łódź aspiruje do roli stolicy partycypacyjnej Polski. Jako argumenty przemawiające na rzecz tej śmiałej tezy podaje się coraz liczniej organizowane procesy konsultacyjne oraz łódzki budżet obywatelski², który został opisany m.in. jako wzór w publikacji Fundacji GAP zatytułowanej *Partycypacja społeczna w Polsce. Atlas dobrych praktyk*. W artykule Adama Gałęckiego możemy przeczytać, że: „W Polsce również podejmowano liczne próby włączenia budżetu partycypacyjnego do praktyki funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, m.in. w Poznaniu, Płocku, Sopotcie, Karpaczu, Krakowie, Warszawie oraz Łodzi. Miasto Łódź przoduje w tym względzie i wybija się ponad pozostałe samorządy z uwagi na sprawność wdrażanych mechanizmów oraz skalę przeznaczonych na ten cel środków finansowych” (Gałęcki 2013, s. 60).

W tym miejscu warto byłoby przybliżyć ogólną ideę budżetu obywatelskiego. „Budżet partycypacyjny – w Polsce często nazywany obywatelskim – to proces decyzyjny, w ramach którego mieszkańcy współtworzą budżet danego miasta, tym samym współdecydując o dystrybucji określonej puli środków publicznych” (Kęśbłowski 2013, s. 8). Jak zaznaczono w opracowanych przez Fundację „Stocznia” *Standardach procesów budżetu partycypacyjnego w Polsce*: „Budżet partycypacyjny jest mechanizmem z najwyższego poziomu partycypacji obywatelskiej – narzędziem umożliwiającym obywatelom fak-

² W Polsce wymiennie stosuje się nazewnictwo „budżet partycypacyjny” lub „budżet obywatelski”.

tyczne współdecydowanie o wydatkowaniu części środków z lokalnego budżetu. Może być on realizowany na różnych szczeblach administracyjnych: począwszy od całego regionu, przez poziom gminy, miasta, aż do dzielnicy czy osiedla. Może być również wykorzystywany w konstruowaniu budżetu pojedynczej instytucji publicznej, tak jak to miało miejsce z budżetem programowym w warszawskim Domu Kultury Śródmieście w 2012 roku” (*Standardy procesów...* 2014, s. 5).

Jak zauważają Agata Bluj i Ewa Stokłuska, zasadniczym celem budżetu obywatelskiego jest włączenie w procesy zarządzania gminą, miastem, powiatem mieszkańców oraz stworzenie okazji do deliberacji w szerokim gronie członków wspólnoty, w którym każda z osób funkcjonuje jako „ekspert we własnej sprawie”. Jak dodają autorki, mechanizm budżetu obywatelskiego powinien być zgodny z takimi zasadami jak: „[...] prawo zgłaszania własnych propozycji przez mieszkańców oraz wiążący wynik podjętych przez nich decyzji, przejrzystość i jawność procedury, otwartość i inkluzywność procesu, zapewnienie przestrzeni do deliberacji i wspieranie aktywności mieszkańców na różnych etapach procesu” (Bluj, Stokłuska 2015, s. 8). Jak zauważa Gałęcki (2013), idea budżetu obywatelskiego nie jest zjawiskiem nowym, gdyż po raz pierwszy została wprowadzona w 1989 r. w brazylijskim Porto Alegre – ponadmilionowej stolicy stanu Rio Grande do Sul. W trakcie niespełna dekady pomysł wdrażania budżetu obywatelskiego rozprzestrzenił się po terenie całej Brazylii. Szacuje się, że w 2000 r. ok. 130 gmin brazylijskich wykorzystywało mechanizm budżetu obywatelskiego. Po roku 2000 mechanizm ten zaczął być stosowany poza granicami Brazylii, w pozostałych krajach Ameryki Łacińskiej oraz Europie. Obecnie niektóre opracowania donoszą, że idea ta stosowana jest w 1500 przypadków (Kębłowski 2013). Z kolei według portalu bp.partycypacjaobywatelska.pl w Polsce w ok. 90 gminach realizowany jest obecnie budżet obywatelski. Natomiast w Łodzi do tej pory zrealizowane zostały trzy jego edycje (lata 2014, 2015 i 2016). Proces jego wdrożenia został zapoczątkowany w maju 2012 r., kiedy to rada miasta wraz z prezydent miasta przyjęła uchwałę o podjęciu działań mających na celu opracowanie procedury budżetu obywatelskiego dla Łodzi. W dalszej kolejności prezydent miasta wydała zarządzenie w sprawie powołania zespołu ds. opracowania zasad funkcjonowania i wdrożenia budżetu. Zespół liczył 23 członków, a w jego składzie znaleźli się przedstawiciele rady miejskiej, organizacji pozarządowych, rad osiedli, Urzędu Miasta Łodzi, a także Uniwersytetu Łódzkiego (Gałęcki 2013). W rezultacie opracowano stosowne zasady³ i w 2013 r. rozpoczęła się realizacja I edycji łódzkiego budżetu obywatelskiego. Od tego momentu rokrocznie łódzki budżet obywatelski realizowany jest według kilku etapów:

1. zgłaszanie propozycji zadań,
2. analiza pomysłów przez Urząd Miasta Łodzi i Radę Miasta,
3. głosowanie,
4. ogłoszenie wyników,

³ Szczegółowe informacje zob. Gałęcki 2013.

5. ewaluacja,
6. realizacja⁴.

Zwykle do końca maja mieszkańcy Łodzi, niezależnie od adresu meldunkowego⁵, mogą składać na przygotowanym do tego celu formularzu propozycje własnych zadań do budżetu obywatelskiego. Propozycje może zgłosić każdy mieszkaniec miasta niezależnie od wieku. Jedynym warunkiem jest poprawne wypełnienie formularza wniosku oraz uzyskanie piętnastu podpisów poparcia od innych mieszkańców Łodzi. Propozycje zadań można składać w podziale na zadania tzw. lokalne – dotyczące potrzeb mieszkańców jednej z pięciu dzielnic – bądź ogólnomiejskie, czyli np. te, które dotyczą potrzeb mieszkańców przynajmniej dwóch dzielnic. Każdy z mieszkańców może złożyć dowolną liczbę propozycji zadań.

Drugim etapem jest analiza pomysłów przez merytoryczne komórki Urzędu Miasta Łodzi oraz Doradczą Komisję ds. Budżetu Obywatelskiego Rady Miejskiej. Etap ten trwa zwykle od początku czerwca do końca sierpnia, a jego celem jest ocena zgłaszanych propozycji pod kątem formalnoprawnym – poszczególne komórki urzędu sprawdzają, czy proponowane zadania wpisują się w kompetencje miasta – oraz przeprowadzenie tzw. analizy gospodarności. Urzędnicy ani radni nie ingerują w treści i pomysły mieszkańców, sprawdzają jedynie prawne możliwości ich realizacji.

W ramach trzeciego etapu przeprowadzane jest kilkudniowe głosowanie, które zwykle odbywa się pod koniec września, a udział w nim mogą wziąć wszystkie osoby powyżej 16. roku życia, które zadeklarują, że mieszkają w Łodzi. Głosować można za pomocą Internetu, poczty bądź tradycyjnie w wyznaczonych lokalach wyborczych. Każdy z głosujących może wskazać 5 zadań lokalnych i 5 zadań ogólnomiejskich, które w jego opinii powinny zostać zrealizowane.

Niezwłocznie po zliczeniu wszystkich głosów do publicznej wiadomości podawane są wyniki. Realizowane są wszystkie te projekty, które uzyskają największą liczbę głosów i których koszty zmieszczą się w przeznaczonych puli pieniędzy. W ramach I edycji mieszkańcy mieli do rozdysponowania kwotę 20 mln złotych, z czego na każdą z 5 dzielnic przeznaczono 3 mln (zadania lokalne), a pozostałe 5 na zadania ogólnomiejskie. Z kolei w dwóch ostatnich edycjach kwotę budżetu obywatelskiego zwiększono do 40 mln złotych, co umożliwiło podwojenie kwot przeznaczanych na zadania lokalne (6 mln) i ogólnomiejskie (10 mln).

Pod koniec każdego roku prowadzona jest ewaluacja danej edycji budżetu obywatelskiego, w ramach której każdy może zgłosić własne propozycje zmiany dotychczasowej procedury, które mogłyby usprawnić cały proces bądź jego poszczególne elementy.

⁴ Do tej pory w każdej kolejnej edycji wprowadzano pewne zmiany, jak chociażby dotyczące wielkości kwoty składającej się na budżet obywatelski, sposobu głosowania itp., jednak ze względu na ograniczenia niniejszego tekstu zmiany te nie będą szerzej opisywane.

⁵ Propozycje własnych zadań do budżetu obywatelskiego mogą składać np. studenci, którzy w Łodzi mieszkają tymczasowo – przez okres trwania studiów.

Natomiast symbolicznym zakończeniem danej edycji może być ukończenie realizacji wszystkich zadań, które zostały wybrane przez osoby głosujące.

Powyżej w sposób syntetyczny przedstawiono ideę budżetu obywatelskiego jako istotnego mechanizmu partycypacyjnego. Opisano również zwiąże, w jaki sposób budżet obywatelski realizowany jest w przypadku Łodzi. W dalszej kolejności przedstawione zostaną informacje i dane prezentujące poziom zaangażowania obywatelskiego i partycypacji wyborczej w odniesieniu do budżetu obywatelskiego i pozostałych form partycypacyjnych.

Angażowanie obywateli

Pisząc o pozostałych możliwościach partycypacyjnych oferowanych przez decydentów miejskich, autor ma na myśli przede wszystkim wszelkiego rodzaju konsultacje społeczne, których oficjalnym celem jest poznanie opinii na dyskutowany temat, co z kolei ma umożliwić wprowadzenie przez władze działań dostosowywanych do potrzeb mieszkańców. Należy zatem postawić pytanie, ile możliwości partycypacyjnych mieszkańcom Łodzi stwarzają władze miasta i z jakim zainteresowaniem (chęciami uczestnictwa) spotykają się te inicjatywy. Jak wynika z tabeli 1, liczba prowadzonych w Łodzi konsultacji w porównaniu do liczby analogicznych działań podejmowanych w Warszawie nie uprawnia do stwierdzenia, że to Łódź jest liderem i „stolicą” zaangażowania obywatelskiego we współdecydowanie o mieście. W Warszawie w trzech ostatnich latach w każdym roku organizowano więcej konsultacji społecznych niż w Łodzi. Należy jednak zauważyć, że w porównaniu do lat 2010 i 2011 odnotowano znaczny wzrost inicjatyw partycypacyjnych oferowanych mieszkańcom przez Urząd Miasta Łodzi. Jednocześnie pamiętać należy, że również budżet obywatelski w Łodzi traktowany jest jako konsultacje społeczne, a liczba działań i inicjatyw podejmowanych w jego ramach znacznie przekracza ofertę niejednych „tradycyjnych” konsultacji. W związku z powyższym można sformułować wniosek, że liczba możliwości partycypacyjnych, jaką oferują mieszkańcom władze miasta, sukcesywnie wzrasta.

Tabela 1

Liczba przeprowadzonych i zakończonych konsultacji społecznych

Rok	Łódź	Warszawa
2015	9	27
2014	14	16
2013	10	21
2012	32	brak danych
2011	5	brak danych
2010	4	brak danych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: http://www.uml.lodz.pl/samorzad/konsultacje_spoeczne/, <http://konsultacje.um.warszawa.pl/konsultacje> (dostęp 12 grudnia 2015).

Kolejną kwestią, której warto bliżej się przyjrzeć, są chęci mieszkańców do włączania się w propozycje angażowania obywatelskiego oferowane przez władze miasta. W tym celu analizie poddano wszystkie raporty z konsultacji przeprowadzonych w latach 2013 i 2014. Jak wynika z tabeli 2, w 2013 r. w konsultacjach społecznych łącznie w spotkaniach organizowanych przez Urząd Miasta Łodzi udział wzięło ok. 240 osób, jednocześnie mieszkańcy Łodzi wypełnili ok. 1500 formularzy konsultacyjnych, które mogli dostarczyć do urzędu drogą pocztową, elektroniczną lub osobiście. Z kolei w 2014 r. liczba uczestników wszystkich konsultacji wyniosła ok. 930 osób, a do urzędu miasta wpłynęło ponad 2900 formularzy. W tym miejscu warto zaznaczyć, że organizowane przez urząd miasta konsultacje dotyczyły m.in. ogólnego budżetu miasta, bezpieczeństwa w ruchu drogowym, Programu Wspierania Rodzin, Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych i wielu innych istotnych kwestii związanych z funkcjonowaniem miasta. Jednocześnie pamiętać należy, że w latach 2013 i 2014 miasto liczyło ponad 700 tys. mieszkańców. Po zsumowaniu liczby uczestników konsultacji oraz liczby otrzymanych formularzy i podzieleniu jej przez liczbę mieszkańców okazuje się, że w 2013 r. udział w konsultacjach społecznych wzięło 0,2% mieszkańców, a w roku 2015 0,5%.

Tabela 2

Udział mieszkańców Łodzi w konsultacjach społecznych

Rok	Liczba uczestników spotkań konsultacyjnych	Liczba wypełnionych formularzy konsultacyjnych
2014	240	1500
2013	930	2900

Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportów z konsultacji udostępnionych na stronie http://www.uml.lodz.pl/samorzad/konsultacje_spoleczne (dostęp 12 grudnia 2015).

Przedstawione powyżej wskaźniki jedynie nieznacznie się zmieniają, jeżeli weźmiemy pod uwagę liczbę zarejestrowanych wyborców⁶, a nie całkowitą liczbę mieszkańców. Okazuje się bowiem, że w 2013 r. w konsultacjach wzięło 0,3% mieszkańców Łodzi, którzy uprawnieni są do głosowania w wyborach, natomiast w 2014 r. odsetek ten wyniósł niespełna 0,6% uprawnionych wyborców. W świetle powyżej przedstawionych informacji można stwierdzić, że mieszkańcy Łodzi niechętnie korzystają z możliwości partycypacyjnych oferowanych im przez urząd miasta. Wracając do myśli Baumana, może faktycznie dzisiejszym mieszkańcom miast bliżej do roli konsumentów niż obywateli, a w związku z powyższym procesy partycypacyjne powinny być szerzej promowane, aby dotrzeć do ich świadomości. Może konsultacje społeczne powinny być promowane przez urzędników, tak jak promowane są produkty przez koncerty międzynarodowe?

⁶ Według danych GUS liczba zarejestrowanych wyborców w 2013 r. w Łodzi wyniosła 574 388, a w 2014 r. 566 378.

Z drugiej strony zastanowić się należy, czy rolą władz miasta jest przekonywanie obywateli, aby dbali o własny interes. Zgodzić się można na pewno, że lokalne władze powinny dołożyć wszelkich starań, aby upowszechnić informacje o odbywających się konsultacjach. Jak zauważa Gałęcki (2013) analizując łódzki budżet obywatelski, bardzo istotnym aspektem w procesie wdrażania tej praktyki partycypacyjnej są skuteczne działania upowszechniające. Wydaje się, że te warunki zostały spełnione w przypadku łódzkiego budżetu obywatelskiego. Pierwsza edycja budżetu, podobnie jak kolejne, została poprzedzona szeroką kampanią promocyjną – informacje o budżecie obywatelskim pojawiły się w lokalnych mediach, na plakatach rozklejanych w przestrzeniach miasta oraz pojazdach komunikacji miejskiej. Znaczną część kampanii edukacyjno-promocyjnej powierzono dwóm łódzkim organizacjom pozarządowym, które uruchomiły stronę internetową poświęconą budżetowi obywatelskiemu, promowały ideę poprzez portale społecznościowe, prowadziły alternatywną kampanię promocyjną (np. poprzez filmy promujące budżet umieszczane na portalu Youtube.com i *performances* w przestrzeni miasta), a także zorganizowały liczne spotkania informacyjne dla mieszkańców każdego osiedla miejskiego oraz uruchomiły punkt z doradztwem. Z udostępnionych przez Stowarzyszenie „Topografie” danych wynika, że w 2013 r. w 36 zorganizowanych spotkaniach informacyjno-promocyjnych dla mieszkańców osiedli w sumie udział wzięło 514 osób, co daje średnio 14,3 osoby na każde spotkanie. W ramach I edycji budżetu obywatelskiego zrealizowano również 5 spacerów badawczych, każdy w jednej łódzkiej dzielnicy; w sumie w inicjatywach tych wzięło udział 16 osób, co daje średnią na poziomie 3,2 osoby na jeden spacer. Nieco gorzej sytuacja wyglądała w kolejnym roku, w 36 spotkaniach informacyjno-promocyjnych udział wzięły jedynie 224 osoby, co daje średnio na spotkanie 6,2 osoby. Podsumowując – w roku 2013 w spotkaniach informacyjnych na temat budżetu obywatelskiego udział wzięło około 0,07% mieszkańców Łodzi (0,08% zarejestrowanych wyborców), a w 2014 0,03% (0,04% zarejestrowanych wyborców). Nieco lepiej poziom partycypacji mieszkańców prezentuje się w odniesieniu do liczby zgłoszonych propozycji zadań. Z informacji zamieszczonych na stronie Urzędu Miasta Łodzi⁷ wynika, że w ramach I edycji łódzianie zgłosili aż 908 wniosków, a ramach II edycji 871. W związku z powyższym można hipotetycznie założyć, że na jednego uczestnika spotkania informacyjno-promocyjnego w ramach I edycji przypadają średnio 2 wnioski, a w II edycji niemalże 4. Niemniej jednak przedstawione dane w pewnym stopniu dowodzą, że łódzian trudno zmobilizować do uczestnictwa obywatelskiego w formie, która wymaga ich fizycznej obecności.

Partycypacja wyborcza

Z przedstawionych do tej pory danych wynika, że łódzian charakteryzuje w większym stopniu bierność obywatelska niż aktywność. Mieszkańcy Łodzi niechętnie

⁷ http://uml.lodz.pl/budzet_obywatelski/ (dostęp 12 grudnia 2015).

uczestniczą w oferowanych im inicjatywach partycypacyjnych⁸, a tym samym poziom zaangażowania obywatelskiego jest bardzo niski. Partycypacja wyborcza polega na wrzuceniu kartki do urny, natomiast w przypadku budżetu obywatelskiego można głosować za pomocą aplikacji internetowej, co powinno dodatkowo zwiększyć frekwencję, gdyż głosowanie w tej postaci nie wymaga nawet wyjścia z domu. W związku z powyższym interesujące mogą być dane na temat frekwencji wyborczej w ramach łódzkiego budżetu obywatelskiego. Okazało się, że w ramach I edycji zagłosowało ponad 128 tys. łódzian, a w II aż 174 tys. Oba wyniki uznano za ogromny sukces podjętej przez Urząd Miasta Łodzi inicjatywy. Po bliższym przyjrzeniu się wynikom okazuje się, że w I edycji głosowało 18,06% wszystkich mieszkańców miasta, a w II 24,76%. Biorąc jednak pod uwagę fakt, że w głosowaniu w ramach budżetu obywatelskiego mogą brać osoby, które ukończyły 16. rok życia, nieco bardziej miarodajne może być odniesienie się do liczby zarejestrowanych wyborców⁹. W tej sytuacji okazuje się, że w głosowaniu w I edycji budżetu obywatelskiego wzięło udział 22,37% zarejestrowanych w Łodzi wyborców, natomiast rok później już 30,86%. Nie mając skali odniesienia, trudno jednoznacznie stwierdzić, czy poziom frekwencji wyborczej w ramach budżetu obywatelskiego należy uznać za wysoki. W związku z powyższym w tabeli 3 zaprezentowano frekwencję wyborczą z obu edycji łódzkiego budżetu obywatelskiego, a także z wyborów prezydenckich i samorządowych z 2010 r. oraz parlamentarnych z 2011 r.

Tabela 3

Partycypacja wyborcza łódzian (w %)

Wyszczególnienie	I edycja BO (2013)	II edycja BO (2014)	Wybory prezydenckie 2010	Wybory samorządowe 2010	Wybory parlamentarne 2011
Łódź	22,37	30,86	58,19	34,94	56,33
Polska	–	–	55,31	47,32	48,92

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Urząd Miasta Łodzi, Państwowa Komisja Wyborcza.

Okazało się, że frekwencja wyborcza w ramach analizowanych edycji budżetu obywatelskiego pomimo faktu, że głosowanie trwa aż kilka dni, jest zdecydowanie niższa niż frekwencja w pozostałych wyborach. Jedynie poziom frekwencji z II edycji zbliżony jest do frekwencji w wyborach samorządowych z roku 2010. Filar i Kubicki, pisząc o demokracji miejskiej, podkreślają, że dobrze funkcjonująca demokracja powinna wyrastać z tzw. poziomu *grassroots*, czyli od samych korzeni społeczeństwa obywatelskiego, to jest w przypadku miasta z poziomu ulicy, placu itp. (Filar, Kubicki 2012). Tymczasem okazuje się, że w przypadku łódzian mamy nieco odwrotną sytuację, a mianowicie im wyższy poziom, tym wyższa frekwencja wyborcza. Zaskakiwać może tak niski poziom

⁸ Zauważyć należy, że liczba oferowanych inicjatyw jest raczej niewielka.

⁹ Należy jednak pamiętać, że zarejestrowani wyborcy to osoby powyżej 18. roku życia.

partycypacji wyborczej w sytuacji, gdy chodzi o wspólny interes mieszkańców i poprawę szeroko rozumianej jakości życia w mieście. Z drugiej jednak strony należy zwrócić uwagę na swego rodzaju efekt nowości budżetu obywatelskiego oraz jego akulturację, zarówno w społeczności łódzkiej, jak i w całym polskim społeczeństwie. W tym celu, korzystając z danych zawartych na portalu bp.partycypacjaobywatelska.pl, porównano poziom frekwencji wyborczej w największych polskich miastach¹⁰, w których realizowano budżety obywatelskie (tabela 4).

Tabela 4

Poziom partycypacji wyborczej w ramach budżetów partycypacyjnych w największych polskich miastach

Miasto	Liczba mieszkańców	Frekwencja wyborcza w ramach budżetu obywatelskiego w roku 2014 (w %)
Białystok	295 401	21
Bydgoszcz	358 614	5
Gdańsk	440 309	10
Katowice	296 503	4
Kraków	761 900	8
Lublin	340 000	20
Łódź	718 960	24*
Poznań	530 000	13
Szczecin	372 252	13
Warszawa	1 724 404	0
Wrocław	636 000	30

* Ze względu na inną podstawę obliczeń (ogólną liczbę mieszkańców) poziom frekwencji między danymi z portalu bp.partycypacjaobywatelska.pl a własnymi obliczeniami autora nieco się różni.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: bp.partycypacjaobywatelska.pl (dostęp 12 grudnia 2015).

Jak wynika z danych przedstawionych w tabeli 4, w 2014 r. najwyższą frekwencję wyborczą w ramach budżetu obywatelskiego odnotowano we Wrocławiu, na drugim miejscu z kolei znalazła się Łódź. Patrząc na poziom partycypacji wyborczej w pozostałych polskich miastach, wydaje się, że łódzką frekwencję można uznać za zadowalającą. Jednocześnie w pewnym stopniu potwierdza się założenie, że niski poziom zaangażowania wyborczego w ramach polskich budżetów obywatelskich wynika z braku znajomości tego mechanizmu przez większość członków polskiego społeczeństwa. Może mieszkańcy polskich miast potrzebują trochę czasu, aby po prostu nauczyć się i przyzwyczaić do budżetów obywatelskich. Ponadto, jak zauważa Marta Siciarek, niektóre

¹⁰ Kryterium doboru stanowiła liczba populacji równa bądź większa 250 tys. oraz realizacja przez władze miasta budżetu obywatelskiego w roku 2014.

narzędzia partycypacyjne, w tym m.in. budżet obywatelski, wymagają określonych kompetencji i kierowane są w głównym stopniu do osób aktywnych, wykształconych i obecnych w przestrzeni publicznej. Nie ulega wątpliwości, że nie każdy Łódzianin i nie każdy Polak spełniają te kryteria. Autorka konkluduje, że narzędzie, jakim jest budżet, faworyzuje *de facto* grupę aktywnych i wykształconych osób (Siciarek 2014). W związku z powyższym może przed wdrożeniem podobnych rozwiązań powinny być prowadzone szeroko zakrojone kampanie obywatelsko-edukacyjne, mające na celu przygotowanie mieszkańców do nowych i nieznanych mechanizmów partycypacyjnych.

Niezależnie jednak od powyższych rozważań odnotować należy, że partycypacja wyborcza Łódzian w ramach budżetu obywatelskiego wypadła zdecydowanie gorzej w porównaniu z innymi wyborami. Z drugiej strony poziom łódzkiej frekwencji wyborczej w edycji budżetu obywatelskiego z 2014 r. zdecydowanie przewyższa poziom frekwencji w pozostałych dużych polskich miastach, w których wprowadzono budżet obywatelski.

Podsumowanie

W artykule podjęto próbę bliższego przyjrzenia się poziomowi partycypacji obywatelskiej w odniesieniu do możliwości partycypacyjnych oferowanych przez Urząd Miasta Łodzi. Partycypację obywatelską rozpatrywano w odniesieniu do dwóch wybranych kategorii z klasycznej propozycji Langtona, a mianowicie angażowania obywateli oraz partycypacji wyborczej. Jednocześnie założono, że partycypację obywatelską można rozpatrywać w ramach relacji możliwości–chęci, przy czym za możliwości należy uznać ofertę partycypacyjną władz miasta, a za chęci poziom uczestnictwa mieszkańców w proponowanych przez miejskich decydentów inicjatywach. Powyżej opisane aspekty rozpatrywane były w odniesieniu do Łodzi oraz doświadczeń wynikających z wprowadzenia w tym mieście mechanizmu partycypacyjnego w postaci budżetu obywatelskiego.

Z przedstawionych w artykule danych i informacji wynika, że Łódź oferuje swoim mieszkańcom raczej przeciętne możliwości partycypacyjne. Swego rodzaju wyjątkiem jest budżet obywatelski, którego sposób implementacji w kraju stawiany jest za wzór do naśladowania przez inne gminy i powiaty. Z kolei Łódzianie charakteryzują się niskim poziomem partycypacji obywatelskiej. W konsultacjach społecznych organizowanych przez władze miasta udział bierze zwykle znikomy procent mieszkańców. Nieco lepiej wypadła partycypacja wyborcza w ramach budżetu obywatelskiego, zwłaszcza w porównaniu do frekwencji w innych miastach. Niemniej jednak poziomowi partycypacji wyborczej w ramach budżetu obywatelskiego daleko jeszcze do frekwencji w wyborach parlamentarnych bądź prezydenckich.

Podsumowując, należy ponownie wrócić do spostrzeżeń Baumana o swego rodzaju przejściu z roli obywatela do coraz powszechniejszej roli konsumenta. Patrząc na przestrzeń polskich miast, widzimy pełne ludzi (konsumentów) galerie handlowe, centra rozrywkowe oraz zatłoczone w weekendy miejskie ulice wypełnione pubami, klubami,

kafeteriami. Z drugiej strony mamy do czynienia z coraz mniejszą liczbą obywateli żywo zainteresowanych planowanymi i podejmowanymi działaniami władz miasta. Zastanawiające jest, gdzie zniknął charakteryzujący Polaków duch obywatelskości, który w przeszłości doprowadził do zmiany systemu. W obecnej sytuacji należy postawić pytanie, czy forsowanie wzmożonych procesów partycypacyjnych jest sensowne i uzasadnione, czy może w pierwszej kolejności powinny zostać podjęte działania edukacyjne mające na celu odwrócenie tej negatywnej tendencji i ponowne przywrócenie obywateli społeczeństwu.

Bibliografia

- Bauman Z., 2000, *Globalizacja*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa.
- Bluj A., Stokłuska E., 2015, *Budżet partycypacyjny (obywatelski) krok po kroku. Poradnik dla praktyków*, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Warszawa.
- Długosz D., Wygnański J., 2005, *Obywatele współdecydują – przewodnik po partycypacji społecznej*, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa.
- Filar P., Kubicki P., 2012, *Lepsze, zrównoważone miasto. Podsumowanie*, [w:] *Miasto w działaniu. Zrównoważony rozwój z perspektywy oddolnej*, red. P. Filar, P. Kubicki, Instytut Obywatelski, Warszawa.
- Gałecki A., 2013, *Budżet obywatelski w mieście Łodzi*, [w:] *Partycypacja społeczna w Polsce. Atlas dobrych praktyk*, red. M. Ćwiklicki, M. Frączek, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków.
- Gerwin M., 2012, *Odkrywanie demokracji*, [w:] *Miasto w działaniu. Zrównoważony rozwój z perspektywy oddolnej*, red. P. Filar, P. Kubicki, Instytut Obywatelski, Warszawa.
- Gliński P., 2007, *Obszary aktywności i apatii obywatelskiej*, [w:] *Jedna Polska? Dawne i nowe różnicowania społeczne*, red. A. Kojder, Wydawnictwo WAM, Polska Akademia Nauk. Komitet Socjologii, Kraków.
- Kaźmierczak T., 2011, *Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne*, [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, red. A. Olech, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Kębłowski W., 2013, *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Instytut Obywatelski, Warszawa.
- Kubiak A., Krzewińska A., 2012, *Sondaż deliberacyjny* – inwentarz problemów*, „Przegląd Socjologiczny” 1.
- Sadura P., Erbel J., 2012, *Wstęp*, [w:] *Partycypacja. Przewodnik Krytyki Politycznej*, red. P. Sadura, J. Erbel, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa.
- Siciarek M., 2014, *Narzędzia partycypacyjne nie gwarantują partycypacji*, [w:] *Miasto na żądanie. Aktywizm, polityka miejska, doświadczenia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, red. Ł. Bukowiecki, M. Obarska, X. Stańczyk, Warszawa.
- Standardy procesów budżetu partycypacyjnego w Polsce*, 2014, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Warszawa.
- Starzyk K., Uwarunkowania prawne partycypacji obywatelskiej w Polsce, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia, http://partycypacjaobywatelska.pl/uploads/pdf/partycypacja_regulacje%20prawne.pdf (dostęp 12 grudnia 2015).
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. 2003, nr 96, poz. 873.
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 roku o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału państwa, Dz.U. 1998, nr 96, poz. 603.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, Dz.U. 1998, nr 91, poz. 578.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa, Dz.U. 1998, nr 91, poz. 576.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95.
- [bp.partycypacjaobywatelska.pl](http://partycypacjaobywatelska.pl) (dostęp 12 grudnia 2015).
- <http://konsultacje.um.warszawa.pl/konsultacje> (dostęp 12 grudnia 2015).
- http://uml.lodz.pl/budzet_obywatelski/ (dostęp 12 grudnia 2015).
- http://www.uml.lodz.pl/samorzad/konsultacje_spoleczne/ (dostęp 12 grudnia 2015).

MIĘDZY BIERNOŚCIĄ A AKTYWNOŚCIĄ OBYWATELSKĄ W KONTEKŚCIE ŁÓDZKIEGO BUDŻETU OBYWATELSKIEGO

ABSTRAKT: Głównym celem artykułu jest próba przyjrzenia się poziomowi partycypacji obywatelskiej w odniesieniu do możliwości partycypacyjnych oferowanych przez Urząd Miasta Łodzi. Partycypacja obywatelska rozpatrywana jest w odniesieniu do dwóch wybranych kategorii z klasycznej propozycji Langtona, a mianowicie angażowania obywateli oraz partycypacji wyborczej. Jednocześnie w artykule przyjęto założenie, że partycypację obywatelską można rozpatrywać w ramach relacji możliwości–chęci. Przy tym za możliwości należy uznać ofertę partycypacyjną władz miasta, a za chęci poziom uczestnictwa mieszkańców w proponowanych przez miejskich decydentów inicjatywach. Powyżej opisane aspekty rozpatrywane będą w odniesieniu do Łodzi oraz doświadczeń wynikających z wprowadzenia w tym mieście mechanizmu partycypacyjnego w postaci budżetu obywatelskiego.

SŁOWA KLUCZOWE: partycypacja obywatelska, budżet partycypacyjny, budżet obywatelski, miasto, Łódź