



Katarzyna Kajdanek
Uniwersytet Wrocławski

Aktywność obywatelska a zaspokajanie potrzeb w miejskim systemie konsumpcji w świetle budżetów partycypacyjnych Przykład Wrocławia

Abstract: The article aims at analyzing the potential of civic engagement oriented towards improving the quality of life in local communities which unfolds in the course of proceeding with participatory budget in Wrocław. Civic engagement is understood as a manifestation of the rule of inhabitants' participation, that is their engagement in the process of defining needs, expressing interests and mobilizing resources in local communities in order to meet those needs. Creating the quality of life in local community is defined as an opportunity to satisfy the needs in the public sphere of the city.

Despite the weaknesses of the participatory budgets outlined in the article, this procedures have become an interesting lab of civic engagement. For the use of the article, participatory budgets also epitomize the main slogan of the volume „City under construction” since the result of the participatory budgets is the evolution of the spatial form of the city as well as the urban social space, which is made up of intersecting interests of various social groups.

The empirical basis for the article is data obtained from Social Diagnosis of Wrocław describing civic engagement of inhabitants. The other source of materials used for secondary data analysis are official documents from the department managing participatory budget on behalf of City Council in Wrocław.

Keywords: participatory budget, local civic engagement, urban consumption system, Wrocław

Badanie aktywności obywatelskiej jest traktowane jako ważny element diagnozy współczesnej jakości życia mieszkańców miast (Borys, Rogala, red., 2008). Chodzi przy tym o jakość życia rozumianą w nurcie socjologicznym (nie ekonomicznym).

trycznym lub psychologicznym) jako problem ujawnianych wzorów zachowań grup (społeczności lokalnych) w sferze publicznej i sposobów postrzegania przestrzeni miejskiej przez te grupy. Kategorię jakości życia należy rozpatrywać przez pryzmat przyjmowanej przez władze lokalne wizji rozwoju społecznego, gospodarczego i środowiskowego. Wydaje się, że współcześnie do najpopularniejszych koncepcji rozwoju miast (a w rezultacie także koncepcji jakości życia) należą te, które podkreślają wieloaspektowe zrównoważenie rozwoju, np. *sustainable development*, *smart city* (Mierzejewska, 2010), oraz przypisują szczególną rolę w rozwoju oddolnie kształtującej się i ujawniającej energii społecznej mieszkańców i użytkowników miast.

Od ponad pół wieku socjologowie ścierają się w dyskusjach nad obecną kondycją i przyszłością społeczności lokalnych. Niektórzy z nich sugerują, że ze względu na nasilające się procesy globalizacji oraz powiązane z nimi procesy atomizacji społecznej i alienacji jednostek powstawanie silnych społeczności lokalnych utrudniają dystanse społeczne, jak również pluralizacja systemów wartości, wokół których trudno zintegrować większe zbiorowości społeczne (Savage, Warde, 1993, s. 150; Giddens, 2002). Inni (Williams, 1975) proponują wizję, w której społeczności lokalne nie zanikają, lecz zmienia się ich charakter — stają się wolne od ograniczeń terytorialnych i zamieniają w rodzaj projektu politycznego, to znaczy stają się sposobem mobilizacji zasobów zbiorowości i umożliwiają realizację uświadomionych grupowo celów czy interesów. Dzięki rozwojowi technologii informatycznych i upowszechnieniu Internetu społeczności (czy jeszcze lokalne?) stają się coraz bardziej usieciowione (Castells, 2009; Lash, Urry, 1994) — odnajdują jednostki podobne sobie pod względem ujawnianych wzorów zachowań, a następnie wspólnie artykułują interesy (także) w przestrzeni wirtualnej. Zmiana dotyczy też podstaw formowania się społeczności. W miejsce związku z określonym terytorium i grupą społeczną pojawia się wspólnota kodów kulturowych i preferencji w zakresie stylu życia. Osoby o podobnych stylach życia uznaje się za wyznające podobne wartości, co skłania do przypuszczeń, że mogą je łączyć podobne interesy. Niezależnie od sporów teoretycznych rola silnych społeczności — dziś silnych zdolnością do działania, a nie stabilnością struktury — w funkcjonowaniu miast dobrych do życia nie traci na znaczeniu.

Możliwość przypisania mieszkańcom aktywnej roli w tworzeniu ich jakości życia jest związana z przyjęciem określonej koncepcji mieszkańca i wizji relacji z władzą lokalną, w jakiej pozostaje. W ostatnich latach można obserwować zmianę perspektywy postrzegania sfery publicznej wynikającą ze złożonych procesów przemian społecznych w Polsce potransformacyjnej, co wyraża się m.in. wyczerpywaniem wszechwiedzy i wszechwładzy organów samorządowych (Pluta, 2011), narodzinami i rosnącą aktywnością ruchów miejskich (Kubicki, 2013) i budzącą się refleksyjnością (Giddens, 2003) przynajmniej niektórych mieszkańców — obywateli miast.

Aspektem zmiany w sferze publicznej, kluczowym w prowadzonych rozważaniach, jest schyłek uprzywilejowania władzy w zakresie dysponowania wiedzą o potrzebach mieszkańców (podczas gdy mieszkaniec jest sprowadzony do roli

petenta) lub uwzględniania ich w procesie tworzenia jakości życia mieszkańców (mieszkaniec ma pełnić funkcję zadowolonego klienta — turysty we własnym mieście). Nowa wizja sfery publicznej przewiduje dla władz rolę polegającą na włączaniu mieszkańców (upodmiotowionych, aktywnych uczestników lokalnej wspólnoty) w proces partycypacji w kontrolowaniu zasobów i definiowaniu potrzeb. Innymi słowy, istotą zmiany jest odrzucenie przekonania, że władza wie lepiej, czego chcą mieszkańcy, lub ewentualnie uwzględnia ich sugestie, uznając, że to ludzie najlepiej wiedzą, czego chcą, i decydują o realizacji potrzeb.

Powiązanie konsumpcji z przestrzenią miasta polega na ulokowaniu zasobów i okazji do ich wykorzystania w przestrzeni publicznej (Błaszczuk, Kłopot, Pluta, 2010, s. 23). Jeśli zdefiniowane potrzeby są zaspokojone, to można stwierdzić, że mieszkańcy — użytkownicy miasta — mają możliwość tworzenia wysokiej jakości życia (w wymiarze zbiorowym) w przestrzeni miejskiej.

Obserwowana na całym świecie, także w polskich miastach, oddolna aktywność mieszkańców jest znakiem końca onnipotencji (władz) miasta w zakresie decydowania, które potrzeby będą zaspokajane i w jaki sposób. Istotnym aktorem w tej aktywności są ruchy miejskie, borykające się jednak z trudnościami z mobilizacją wokół swoich postulatów innych kategorii mieszkańców (por. Kubicki, 2013). Budzącą się oddolną aktywność trafnie opisał Przemysław Pluciński (2013), sugerując jej dualny charakter odzwierciedlony w podwójnej interpretacji jednego z głównych haseł aktywistów — „prawa do miasta” (por. Harvey, 2012; Lefebvre, 2012). Pierwotny sens „prawa do miasta” jest genetycznie lewicowy i konfliktowy; drugi — nie jest związany z tradycją marksowską i wynika z procesu formowania się miejskiego obywatela, który nigdy wcześniej nie wysuwał oczekiwań wobec miasta względem dostępu do zasobów pozwalających kształtować i decydować o skutkach procesu rozwoju miasta, a obecnie po raz pierwszy próbuje to robić.

Władze polskich miast otwierają się na mieszkańców i oddają im (w ograniczonym zakresie) kompetencje do formułowania swoich interesów i organizowania się w środowisku lokalnym na rzecz ich realizacji. Rola sfery publicznej w procesie tworzenia jakości życia przez mieszkańców miast jest zasadnicza, bo sfera publiczna jest składnikiem kulturowo zdefiniowanej przestrzeni miasta oraz miejscem osiągnięcia jakości życia, czyli manifestowania określonych wzorów zachowań grupowych leżących u podstaw kształtowania się potrzeb i ujawniania wyobrażeń na temat miasta (Pluta, 2011).

Proponowane w tym miejscu ujęcie „miasto w budowie” oznacza zatem: po pierwsze — budowanie i przebudowywanie sfery publicznej, w której redefiniowana jest relacja pomiędzy władzą a mieszkańcami, po drugie — aktywność lokalnej zbiorowości w procesie tworzenia jakości życia, do czego niezbędna jest umiejętność artikulacji zbiorowych interesów i organizowania się na rzecz ich realizacji, po trzecie wreszcie — społeczno-przestrzenne przemiany miasta jako systemu konsumpcji zasobów i systemu okazji do ich wykorzystania.

Mechanizmem, który w interesujący sposób obrazuje relacje wskazanych aspektów budowania miasta, jest tzw. budżet obywatelski — narzędzie (częściowego) przekazywania kompetencji mieszkańcom w zakresie tworzenia jakości życia

w wymiarze lokalnym. Ze wskazanymi sposobami rozumienia budowania miasta wiążą się pytania, dotyczące po pierwsze tego, w jakim stopniu sfera publiczna miasta jest faktycznie przebudowywana na skutek udziału mieszkańców, a w jakim mamy do czynienia jedynie z fasadową partycypacją. Po drugie, jakie miasto jest budowane, to znaczy, jakie deficyty są postrzegane za najbardziej dotkliwe i znajdują najmocniejsze odzwierciedlenie w proponowanych projektach obywatelskich, zyskując poparcie mieszkańców. Wreszcie po trzecie, kim są aktorzy w lokalnej zbiorowości wyrażający interesy i aktywizujący innych, kto bierze aktywny udział w budowaniu miasta, a kto przyjmuje rolę biernego obserwatora.

Główne pytanie badawcze stawiane w opracowaniu brzmi: Jaka jest aktywność mieszkańców Wrocławia generowana przez procedurę budżetu obywatelskiego? Szczegółowe pytania badawcze dotyczą tego, jakie są rodzaje deficytów wskazywanych przez mieszkańców (we wnioskach do budżetu) i co mówią o miejskim systemie konsumpcji i mieszkańcach-konsumentach. Rekonstrukcja odpowiedzi na te pytania bazuje na analizie treści wybranych projektów oraz na wynikach głosowania na Wrocławski Budżet Obywatelski (WBO) 2014. Postawiono też pytanie o to, jak kształtuje się aktywność mieszkańców (lokalna — z sąsiadami, i obywatelska — z osobami niemieszkającymi w okolicy) w działaniach związanych z budżetem na tle innych wymiarów aktywności sąsiedzkiej i obywatelskiej we Wrocławiu. Warstwę empiryczną tej części opracowania stanowią wyniki Diagnozy Społecznej Wrocławia 2014. Nasuwa się również pytanie o wskazywane przez mieszkańców kierunki rozwoju WBO, które są jednocześnie wskaźnikiem, jakiego miejskiego systemu konsumpcji (jakiego miasta) życzą sobie ci, którzy uwagi formułują. Materiał do analizy stanowią uwagi przesłane do magistratu po zakończeniu procedury WBO 2014.

Odrzucanie fasady partycypacji

Procedury kryjące się pod nazwą budżetów partycypacyjnych w polskich miastach w niewielkim stopniu spełniają dostosowane do lokalnych warunków kryteria wyznaczone przez pierwowzór — rewolucyjny i zakrojony na szeroką społeczną skalę przykład zmiany zarządzania miastem przez oddanie znacznej części odpowiedzialności mieszkańcom — brazylijskie Porto Alegre (Kębłowski, 2013; Kraszewski, Mojkowski, 2014; Górski, 2007; Kajdanek, 2015). Liczne analizy sposobów prowadzenia budżetów partycypacyjnych w polskich miastach ujawniają wiele słabości tych procedur (Kębłowski, 2014), sprowadzających się do nieefektywnego przekazywania mieszkańcom ich „prawa do miasta”. W efekcie większość budżetów przypomina plebiscyty pomysłów zgłaszanych przez pojedyncze osoby, plebiscyty, w których długotrwałą sąsiedzką, osiedlową lub ogólnomiejską dyskusję nad pomysłami zastępuje krótkotrwałe głosowanie. Taka sytuacja rodzi wiele pytań o genezę wad budżetów obywatelskich w Polsce: w jakim stopniu

są one skutkiem nieefektywnych działań władz (edukacyjnych, promocyjnych), w jakim stopniu ujawniają oderwanie idei „prawa do miasta” głoszonej przez ruchy miejskie od percepcji miejskości „zwykłych” użytkowników miasta, a w jakim można je wiązać z potencjałem lokalnych społeczności mieszkańców do stawiania się grupą interesu w procesie tworzenia jakości życia w mieście.

Pomimo występującej w literaturze krytyki budżetów obywatelskich należy stwierdzić, że społeczny nacisk na ich ulepszanie i konkurencja pomiędzy miastami, by zaprezentować się jako będące „bliżej” mieszkańców, sprawia, że wysiłki miejskich aktywistów są nakierowane na dążenie do kreowania za sprawą budżetu partycypacyjnego relacji władza — mieszkańcy w duchu demokracji bezpośredniej, a jednostek organizacyjnych samorządu miejskiego — na próbę wypracowania zestawu dobrych praktyk realizacji budżetów partycypacyjnych, z jednoczesnym uznaniem konsekwencji przyjęcia modelu demokracji przedstawicielskiej, z naciskiem na jej poszanowanie.

Wrocław jest przykładem miasta realizującego budżet partycypacyjny, miasta, które stara się rozwiązywać problem niewystarczającego zaangażowania wspólnot sąsiedzkich w proces dyskusowania, tworzenia, składania i głosowania wniosków.

Pomysłem na dopuszczenie mieszkańców do ustalania reguł budżetu, weryfikacji projektów i ewaluacji całego procesu było powołanie Rady Społecznej ds. Wrocławskiego Budżetu Obywatelskiego (jednej z 6 nowych rad powołanych przy prezydencie miasta w 2015 roku). Choć zatem nastąpiło utworzenie organu decyzyjnego, co postulują analitycy budżetów partycypacyjnych (Kębłowski, 2014, s. 27), to trudno uznać, że jest on otwarty dla mieszkańców. Członkowie Rady zostali do niej nominowani przez magistrat na kadencję dwuletnią, bez otwartego i jawnego naboru, w którym mogłaby się zgłosić każda wrocławianka i każdy wrocławianin.

Mobilizacja wspólnot sąsiedzkich wokół pomysłów na projekty do budżetu miała stać się faktem dzięki zainicjowaniu Laboratoriów Obywatelskich. Tą nazwą określono przeprowadzony w wybranych osiedlach pilotażowy cykl spotkań, podczas których mieszkańcy wspólnie wybierali obszar wymagający interwencji, określali typy potrzeb, priorytetyzowali je i omawiali z miejskimi urzędnikami. Niestety, formuła spotkań (wzorowana na brytyjskiej metodzie *Planning for Real*) nie przewidywała tworzenia wniosków do budżetu. Dlatego nie wiadomo, czy, a jeśli tak, to ile projektów złożono do tegorocznego budżetu w rezultacie eksperymentu. Frekwencja na spotkaniach była zróżnicowana w poszczególnych osiedlach — zależała od skuteczności akcji informacyjnej i umiejętności mobilizacji mieszkańców przez oddolne organizacje działające na osiedlach, choć ogólnie była dość wysoka. To pokazuje, że przynajmniej niektórzy mieszkańcy poszukują platformy do rozmowy, w trakcie której mogliby komunikować swoje interesy, ustalić, które z nich są podzielane we wspólnocie, a następnie podjąć decyzje o działaniu na rzecz ich realizacji.

K. Kajdanek: Aktywność obywatelska a zaspokajanie potrzeb...

Miasto w budowie — jedno czy wiele?

Potraktowanie listy zwycięskich projektów w WBO jako wskaźnika tego, jakiego miasta chcą mieszkańcy, wymaga komentarza, podkreślającego, że proces formułowania pomysłów, zgłaszania ich, weryfikacji, a wreszcie głosowania jest grą intensywnych napięć pomiędzy tym, co mieszkańcy uznają za niezbędne dla tworzenia swojej jakości życia i z jakiego rodzaju inwestycji będą najbardziej zadowoleni, a tym, co za wartościowe uznają dysponujący większym potencjałem organizowania się liderzy projektów i miejscy aktywiści.

Analizowany w niniejszym artykule WBO 2014 realizowano zgodnie z następującą zasadą: „W ramach Wrocławskiego Budżetu Obywatelskiego 2014 mogą być realizowane projekty inwestycyjne, remontowe oraz w zakresie utrzymania dotyczące mienia gminnego bądź zlokalizowane na terenach gminnych. Wnioski projektowe nie mogą dotyczyć infrastruktury nienależącej do Gminy Wrocław” (<http://www.wroclaw.pl/files/budzet%20obywatelski/WBO2014-zasady.pdf>), co nie zachęcało mieszkańców do składania projektów eksperymentujących ze sferą pozamaterialną miasta i w efekcie sprawiło, że budżetem obywatelskim zawładnęła taka sama logika, jak budżetem ogólnomiejskim — że na „fantazje” przyjdzie czas, gdy zostaną naprawione wszystkie dziury. W interesujący sposób podnoszą tę kwestię Rafał Drozdowski i Maciej Frąckowiak (2013, s. 197) w omówieniu poznańskiego budżetu obywatelskiego, porównując budżety obywatelskie w obecnej formule do sondażu, w którym mieszkańcom zadaje się pytanie, lecz na liście możliwych odpowiedzi brakuje opcji „inne” lub, co gorsza, inne odpowiedzi nie są brane pod uwagę. W efekcie poznański budżet obywatelski realizuje głównie projekty interwencji w materialną tkankę miasta, choć łatanie dziur należy do codziennych obowiązków służb miejskich.

Z analizy warstwy przedmiotowej 314 projektów zgłoszonych w WBO 2014 wynika, że zdecydowana większość z nich ma na celu ingerencję w twardą infrastrukturę miasta. Urzędnicy przyporządkowali projekty do kategorii (niepełniających warunku rozłączności): „projekty drogowe” (23% wszystkich projektów), „urządzenia rekreacyjne” (21%), „edukacja”, czyli infrastruktura dla przedszkoli i szkół (12,7%), „place zabaw” (8,6%), „zielen” (7,3%), „ułatwienia dla użytkowników rowerów” (6,6%) oraz „urządzenia sportowe” (3,5%). Do zróżnicowanej kategorii „inne” zakwalifikowano pozostałe 20% projektów. Były wśród nich propozycje rewitalizacji podwórzy i wewnątrz międzyblokowych, instalacji oświetlenia i monitoringu oraz rozwinięcie infrastruktury dzielnicowych domów kultury.

Charakter zgłaszanych projektów skłania do potraktowania ich jako wskaźnika tego, co liderzy projektów jako wyraziciele potrzeb i aspiracji w zakresie tworzenia jakości życia w mieście rozumieją przez pojęcie „jakość życia”. Interpretacja pozytywna nakazywałaby uznać, że infrastrukturalny i twardy charakter projektów może obrazować skalę lokalnych zaniedbań i niedostatków działań ze strony miasta. W myśl takiego ujęcia można założyć, że liderzy byliby skłonni do proponowania bardziej fantazyjnych pomysłów na zmianę w mieście, lecz uznają, że są pilniejsze

potrzeby. Bardziej krytyczny punkt widzenia nakazywałby uznać, że na razie brak innych komponentów jakości życia w mieście uznawanych przez liderów za ważne poza tymi związanymi z jakością twardej tkanki miasta.

Sprawne funkcjonowanie podstawowej infrastruktury technicznej jest spełnieniem oczekiwań głoszących względem standardu życia, a zwycięstwo takich projektów może skutkować poczuciem wpływu liderów na to, jak sprawowana jest władza w mieście. Jednak to poczucie jest fałszywe, nie wynika bowiem z rzeczywistego wpływu na decyzje władz, lecz z przyjęcia za własną promowanej przez władze wizji rozwoju miasta. Analiza przedmiotowa 89 propozycji, które ostatecznie zyskały największą przychylność mieszkańców i będą realizowane, także ukazuje skłonność mieszkańców do utożsamiania rozwoju miasta z rozwojem infrastruktury¹.

Analiza geograficznej dystrybucji zwycięskich wniosków z jednej strony pozwala odkryć, gdzie znajdują się osiedla kumulujące liderów będących jednocześnie w stanie znaleźć i zmotywować wystarczającą liczbę osób do głosowania, a z drugiej strony umożliwia dostrzeżenie osiedli, które mają trudności z wygraniem projektów obywatelskich ze względu na niski poziom zainteresowania i zaangażowania mieszkańców lub ze względu na niekorzystne uwarunkowania demograficzne.

Sukces w minionej edycji WBO (7 realizowanych projektów) odniosły osiedla (Żerniki, Stabłowice, Złotniki) zlokalizowane w dynamicznie rozwijającej się zachodniej części Wrocławia, dokąd w ostatnich latach przeprowadziło się wielu wrocławian poszukujących względnie niedrogich mieszkań. W osiedlu o podobnym charakterze, na Muchoborze, będzie realizowanych 5 projektów, 7 projektów będzie realizowanych w obrębie Starego Miasta, koncentrującego uwagę wielu aktywistów miejskich i użytkowników miasta. Dla kontrastu, w rejonie poddawanych w ostatnich latach silnej rewitalizacji, na Nadodrze, wybrano zaledwie 2 projekty. Natomiast zwłaszcza na północy Wrocławia jest wiele osiedli, w których nie będzie realizowany żaden projekt z WBO, co jest związane z niekorzystną strukturą demograficzną osiedli (mało mieszkańców, wysoki udział osób starszych, niekorzystających z Internetu, w którym mogliby śledzić wiele kampanii promocyjnych projektów do WBO).

Lektura uzasadnień projektów skłania do rozważań nad kryjącą się w nich koncepcją miasta i nad skutkami, jakie realizacja projektów może mieć dla spójności jego struktury funkcjonalnej, przestrzennej i dla jakości życia zamieszkujących miasto społeczności. Nasuwa się pytanie, w jakim stopniu zgłaszane pomysły odnoszą się

¹ W puli najmniejszych projektów, o wartości do 100 tys. zł, 2/3 z 61 przyjętych zadań dotyczy infrastruktury, 1/3 to projekty urządzeń rekreacyjnych, zieleni oraz pomysły oznaczone jako inne, w tym: grobowiec i pomnik dziecka nienarodzonego, poprawa bezpieczeństwa na mostach w postaci zabezpieczenia przed kolizjami łabędzi oraz wykonanie ogrodzenia budynku mieszkalnego wielorodzinnego. W puli 22 wybranych projektów o wartości od 100 tys. do 0,5 mln zł znalazło się 6 pomysłów pozainfrastrukturalnych. Wśród 6 przegłosowanych projektów za kwotę powyżej 500 tys. zł znalazł się projekt rowerowy, który zdobył ponad 10% wszystkich głosów, oraz po dwa projekty rekreacyjne i dotyczące zieleni i jeden z zakresu rozbudowy infrastruktury sportowej na terenie szkoły.

do idei miasta jako dobra wspólnego i biorą pod uwagę subtelne powiązania w całej strukturze społeczno-przestrzennej, a w jakim stopniu ich celem jest zaspokojenie potrzeb tylko wybranych kategorii społecznych mieszkańców lub na uzupełnieniu programu funkcjonalnego wyłącznie najbliższego środowiska mieszkalnego (osiedla). Takie dążenia można nazwać za Drozdowskim i Frąckowiakiem (2013, s. 2014) myśleniem o kategoriach osiedlowej autarkii. W świetle dotychczasowych rozważań interpretację uzasadnień projektów można sprowadzić do pytania: Czy w efekcie WBO buduje się jedno, a może wiele miast?

Tabela 1

Ogólnomiejskie czy osiedlowe? Uzasadnienia wybranych projektów WBO 2014

Numer projektu	Wymiar przestrzenny	Wymiar społeczny	Wymiar aksjonormatywny
269	10 ulic w centrum	piesi, rowerzyści, kierowcy	bezpieczeństwo wszystkich uczestników ruchu
211	osiedla Biskupin, Sępolno i sąsiednie	mieszkańcy, młodzież	zapobieganie problemom społecznym młodzieży (nuda, ucieczka w używki)
301	Osiedle Oporów — mocne podkreślenie dobrego skomunikowania z innymi częściami miasta	wrocławianie, artyści, młodzież, samorząd	integracja społeczna, wysoka jakość przestrzeni publicznej, bezpieczeństwo, zaangażowanie mieszkańców
91 połączony ze 177	Osiedle Jana III Sobieskiego i przyległe ulice	matki, seniorzy, aktywnie wypoczywający, właściciele psów	komfort i wysoka jakość życia mieszkańców, zdrowie fizyczne i psychiczne, dobre relacje międzyludzkie
37	1 budynek mieszkalny	wspólnota mieszkaniowa	własność prywatna
77	parking obok przychodni	pacjenci	ochrona terenów zielonych
407	przychodnia	pacjenci	—
243	100 m ² chodnika	piesi, rodzice z dziećmi, wierni z kościoła	bezpieczeństwo wszystkich uczestników ruchu
164	chodnik	mieszkańcy, osoby niepełnosprawne	bezpieczeństwo i wygoda pieszych
234	kwatery cmentarna	rodzice i bliscy dzieci przedwcześnie zmarłych, cała społeczność miasta	możliwość przeżywania żałoby, walka z tabu

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: <https://www.wroclaw.pl/budzet-obywatelski-wroclaw/projekty> (data dostępu: 15.03.2016)

W dokumentach urzędowych nie ma formalnej klasyfikacji projektów na ogólnomiejskie i osiedlowe. Nieformalnie stosowanym wskaźnikiem jest to, że projekt będzie realizowany w więcej niż jednej lokalizacji. Wydaje się, że jest to wskaźnik nietrafny, bo np. projekt placu zabaw ulokowanego tylko przy rynku ma charakter ogólnomiejski ze względu na użytkowników przybywających z różnych części miasta,

by z niego korzystać. Ze względu na ograniczone ramy opracowania do przeglądu uzasadnień pod kątem ujętej w nich wizji miasta wybrano w sposób celowy 10 projektów, które cieszyły się największą i najmniejszą popularnością wśród głosujących. Za celem doboru stała hipoteza, że projekty najczęściej wybierane zawdzięczają swą popularność szeroko zdefiniowanej grupie odbiorców i naciskowi na interesy ogólnomiejskie. To ułatwia liderom mobilizację mieszkańców wokół celów działania korespondujących z odczuwanymi przez tych drugich deficytami. Natomiast projekty najmniej popularne cechuje, w założeniu, partykularyzm społeczny lub przestrzenny, utrudniający, a w skrajnej sytuacji uniemożliwiający, mobilizację zasobów wokół celów, z którymi może się utożsamić ograniczona liczba odbiorców.

W uzasadnieniach najbardziej popularnych projektów dostępnych na stronach Urzędu Miejskiego można dostrzec, że liderzy projektów opisują ów wspólny miejski interes, podkreślając objęcie nim przestrzeni ponadosiedlowej (wymiar przestrzenny), korzyści dla różnych kategorii społecznych (wymiar społeczny) lub to, że istotą projektu jest promocja powszechnie uznawanych wartości (wymiar aksjonormatywny) (tab. 1).

Kto buduje miasto?

Badanie aktywności obywatelskiej jest ważnym elementem diagnozy współczesnej jakości życia mieszkańców miast (Borys, Rogala, red., 2008). Istotnym aspektem analizy procesu budowania miasta w efekcie budżetu obywatelskiego jest określenie, jak kształtuje się potencjał mieszkańców miasta w tym wycinku aktywności obywatelskiej, ujawniającej się w sferze publicznej miasta, w świetle wyników badań *Diagnoza Społeczna Wrocławia 2014*². Chodzi zatem o wskazanie, jak wielu mieszkańców angażuje się w składanie projektów oraz jaki jest profil demograficzny i społeczny tych osób.

Polskie badania nad partycypacją i społecznościami lokalnymi ukazują istotne bariery w tworzeniu silnych społeczności lokalnych. Najważniejszą jest bierność samych mieszkańców, którą rozumie się jako syndrom cech zbiorowości: poczucia więzi z miejscem zamieszkania na różnych poziomach „uspołecznienia” jednostki (czy większy jest związek z domem, ulicą, osiedlem, całym miastem), rodzaju więzi sąsiedzkiej (jej intensywność i zasięg), wreszcie partycypacji w organizacjach, w tym takich, które działają na rzecz miasta i mieszkańców (por. Gandziarowska-Ziołocka i in., 2012).

Uchwycona w badaniach frakcja wrocławian, którzy wraz z sąsiadami lub innymi osobami złożyli projekt do WBO 2014, liczy 35 osób i stanowi nieco poni-

² Wrocławska Diagnoza Społeczna to ogólnowrocławskie reprezentatywne badanie społeczne prowadzone na zlecenie Urzędu Miejskiego Wrocław przez pracowników Instytutu Socjologii Uniwersytetu Wrocławskiego. W 2010 roku wzięło w nim udział 5 tys., a w 2014 roku — 2 tys. wrocławian.

żej 2% badanej populacji. WBO budzi zainteresowanie mieszkańców w różnym wieku, dysponujących różnymi typami zasobów umożliwiającymi im mobilizowanie innych osób wokół sformułowanych przez siebie interesów. Blisko 2/3 wnioskodawców to osoby w wieku 25—44 lat (wśród wrocławian ta kategoria wieku stanowi 37%). Co ciekawe, drugą najliczniejszą (20%) kategorią wiekową są osoby najstarsze (65—80 lat), które w strukturze wieku wrocławian stanowią 11,5%. Ponad połowa liderów deklaruje, że założyła własną rodzinę, mieszka z partnerem i ma przynajmniej jedno dziecko na utrzymaniu (15 z 18 rodzin wychowuje dziecko do 13. roku życia). Mniej więcej po 1/4 aktywnych w WBO mieszkańców jeszcze nie założyło rodziny lub nie ma już dzieci na utrzymaniu.

Wśród liderów WBO dominują dwie kategorie wykształcenia: najwięcej — blisko 40% — legitymuje się wykształceniem zasadniczym zawodowym (w populacji wrocławian wykształcenie zawodowe ma 24% osób). Nieco poniżej 30% wnioskodawców, tyle, ile w całej populacji, ma wykształcenie wyższe. Pozostałe kategorie wykształcenia są mniej licznie reprezentowane. Tak duży udział osób z wykształceniem zawodowym jest związany ze strukturą wieku, ale jednocześnie ukazuje — co należy ocenić pozytywnie — względny brak barier dostępności do procedury WBO wynikających z poziomu kapitału kulturowego, powiązanego z poziomem wykształcenia mieszkańców.

Składający wnioski do WBO to osoby aktywne zawodowo — podobnie jak w całej populacji wrocławian pracuje ok. 77% z nich. Jednak pod względem subiektywnie odczuwanej sytuacji ekonomicznej liderzy różnią się od współmieszkańców. Podczas gdy 60% wrocławian opisuje swoją sytuację ekonomiczną jako średnią, wśród liderów to 43%. Dobrą i bardzo dobrą sytuację materialną deklaruje 23% wrocławian i 40% liderów. Jako bardzo biedne i skromne opisuje swoje życie 17% liderów i tyłuż wrocławian. Można zatem powiedzieć, że zainteresowanie aktywnością obywatelską na rzecz miasta i innych ludzi wyraźnie wzrasta w tej kategorii mieszkańców, która nie musi się martwić sprawami bytowymi. Pod względem subiektywnie określanego statusu społecznego (na skali 1—10) wśród liderów jest zdecydowanie więcej osób o przeciętnym (pozycja 4—7) statusie społecznym niż wśród wrocławian — 83% wobec 71%. O wiele mniej jest za to osób deklarujących niski status społeczny (odpowiednio 3% wobec 13,5% wśród wrocławian). Niezależnie zatem od sytuacji ekonomicznej liderów, ich subiektywne odczucia względem statusu społecznego każą im lokować się na środkowych szczeblach drabiny społecznej.

Przykład liderów projektów do WBO potwierdza, że wyższy niż przeciętny poziom poczucia więzi z miejscem zamieszkania sprzyja podejmowaniu aktywności obywatelskiej. Średnia wartość poziomu poczucia związku z mieszkaniem i domem wynosi dla wszystkich wrocławian 4,14 na 5-stopniowej skali; w przypadku liderów to 4,17. Ta wartość dla związku z miastem wynosi 4,62 dla wrocławian, 4,71 dla liderów. Natomiast różnica pomiędzy średnią wartością siły związku z najważniejszą dla podejmowania aktywności sąsiedzkiej i obywatelskiej okolicą zamieszkania i osiedla wyliczoną dla wszystkich wrocławian i liderów jest najwyższa i wynosi 0,18 punktu (4,42 dla wrocławian, 4,60 dla liderów WBO). Próby

wzmacniania kapitału obywatelskości mieszkańców Wrocławia muszą być zatem związane z budowaniem przywiązania do przestrzeni zamieszkania ograniczonej kwartałem najbliższych ulic.

Okazuje się jednak, że siła odczuwanej więzi z najbliższą okolicą zamieszkania nie oznacza, że liderzy nawiązują mocniejsze relacje sąsiedzkie niż pozostali wrocławianie. Podczas gdy ci ostatni deklarują, że wiedzą średnio o 3,23 sąsiada, czym się zajmuje, gdzie pracuje, to liderzy mają taką wiedzę o 2 sąsiadach. Wroclawianie świadczą drobne przysługi i pomagają mniej niż dwóm sąsiadom (1,8), a liderzy mniej niż jednemu (0,9). Wreszcie wroclawianie mogliby się udać w odwiedziny bez uprzedzenia do 1,5 sąsiada, z kolei liderzy do 0,8 sąsiada. Wydaje się zatem, że aktywność liderów i sukcesy projektów odnoszone przynajmniej przez część z nich są związane raczej ze skutecznością w nawiązywaniu kontaktów poza miejscem zamieszkania oraz zaangażowaniem w działalność organizacji. Do co najmniej jednej organizacji lub stowarzyszenia społecznego, zawodowego (z wyłączeniem partii politycznych) należy blisko 60% liderów. Podobną aktywność wykazuje niecałe 40% wrocławian.

Źródłem wzmocnienia potencjału aktywności liderów jest także wykorzystywanie przez nich nowych technologii i zaznaczająca się obecność w ponowoczesnym, internetowym wcieleniu miejskiej agory. Wśród liderów jest więcej osób aktywnie biorących udział w dyskusjach o mieście na stronach internetowych gazet lub na portalach społecznościowych (nieco ponad 40%) niż w całej populacji wrocławian (36%), a należy pamiętać, że destymulująco na poziom aktywności liderów w Internecie działa ich charakterystyka demograficzna i dominujący profil wykształcenia.

Choć tak wiele uwagi poświęcono budżetowi obywatelskiemu Wrocławia, to należy podkreślić, że problemy najbliższego sąsiedztwa interesują niewielki odsetek wrocławian (lub w najbliższym sąsiedztwie nie widzą oni problemów godnych zainteresowania). Jeśli już następuje jakiś rodzaj aktywizacji, to zwykle polega na rozmowach o problemach (dyskutuje o nich 35% wrocławian), względnie na tworzeniu frontu przeciw władzy w postaci pisemnego protestu lub petycji (udział w takim działaniu deklaruje 20% wrocławian). W tym kontekście złożenie wniosku do WBO nie jest znaczącą, ale interesującą, bo nową kategorią działań obywatelskich na rzecz tworzenia jakości życia na poziomie lokalnym, otwierającą przestrzeń do mobilizacji współmieszkańców na rzecz osiągania bardzo konkretnych celów.

Rozwój WBO — rozwój miasta

Kierunki rozwoju WBO wskazywane przez mieszkańców w uwagach nadesłanych po ostatniej edycji budżetu ujawniają, jakich warunków oczekują oni dla tworzenia swojej jakości życia oraz jakiego miejskiego systemu konsumpcji (jakiego miasta) sobie życzą. Ponad 200 uwag nadesłanych do Urzędu Miasta można podzielić na uwagi techniczne, pomysły odnoszące się wprost do budżetu oraz „inne”, których analizę pominięto.

Uwagi techniczne, dotyczące głównie zwiększenia ilości informacji dostępnych na stronie WBO (zdjęć i dokumentów z procesu weryfikacji, lokalizacji projektów, dodatkowych map), skłaniają do wniosku, że mieszkańcy chcą lepiej poznawać przestrzeń miasta, w tym obszary, w których sami nie mieszkają. Ponadto chcą budować społeczny kapitał kontaktów, zależy im na lepszych warunkach poznawania innych liderów projektów i rozmów z urzędnikami na częstszych i organizowanych w różnych godzinach spotkaniach informacyjnych i konsultacyjnych. Dodatkowo, wrocławianie oczekują możliwości konsultowania projektów także przez Skype’a i drogą poczty elektronicznej. To wyraźnie pokazuje rosnącą rolę technologii wspierającej rozwój miejskiej agory. Jednocześnie z uwag technicznych wyłania się brak zaufania do głosujących współmieszkańców. Zażarta konkurencja między projektami rywalizującymi o bardzo ograniczoną pulę pieniędzy połączona z niecierpliwością liderów i beneficjentów projektów, spragnionych, by podjęte przez nich wysiłki na rzecz tworzenia jakości życia dały szybki efekt, poskutkowało wieloma głosami domagającymi się uszczelnienia procesu głosowania (np. przez podawanie numeru dowodu tożsamości, walidację numeru PESEL). Obserwatorzy WBO natychmiast zauważyli, że niektóre środowiska (np. rowerzyści, osoby uprawiające określone sporty) wykorzystują Internet do planowania zadań i mobilizacji zasobów, co daje im przewagę nad liderami „analogowymi”. Stąd w uwagach technicznych znalazła się propozycja, by głos oddany na papierze „ważył” pięciokrotnie więcej niż głos elektroniczny.

Uwagi odnoszące się wprost do sposobu przeprowadzania budżetów w istotnej części dotyczyły tego, by inaczej rozkładać środki na poszczególne progi kwotowe — uzależniać je bądź to od liczby projektów w danym progu lub ich procentowej wagi w całym budżecie. To oznaka starań o wywalczenie lepszej pozycji wyjściowej dla mniejszych społeczności, składających tańsze projekty. Druga kategoria propozycji skupiała się na podziale budżetu na osiedla, dzielnice lub w inny sposób zdefiniowane rejony i przyporządkowanie kwot do tak wyznaczonych obszarów. Próba wdrożenia tego drugiego pomysłu oznaczałaby rewizję i reformę podziału administracyjnego miasta i zastanowienie się nie tylko nad kryterium rozdziału pieniędzy (na podstawie liczby ludności, na podstawie oceny nasycenia danego rejonu inwestycjami), lecz także nad typem rejonu branego pod uwagę — czy miałyby to być dawne dzielnice, obecne osiedla, obszary urbanistyczne, parafie, teren działania zespołów pracy socjalnej, okręgi wyborcze lub może zupełnie nowe, zdelimitowane na potrzeby WBO jednostki.

Zawarte w uwagach oczekiwanie, by zmniejszona lub całkowicie zlikwidowana została rola urzędników w procesie weryfikacji projektów, jest wyraźnym krokiem ku zwiększeniu faktycznej partycypacji mieszkańców we wszystkich etapach przeprowadzania budżetu obywatelskiego. W uwagach zawarto też oczekiwanie, by większe znaczenie w całym procesie miały rady osiedli, obecnie pełniące w większości osiedli funkcję dekoracyjną.

Bardzo pozytywnie, w kontekście budowania jednego spójnego miasta, należy ocenić nadesłane uwagi dotyczące tego, by zrealizowane projekty nie były zawłaszczane przez instytucje edukacyjne, zarządzane przez NGO lub inne niż gmina miejska osobowości prawne. W efekcie w nowych zasadach na 2015 rok już zapisano wymóg powszechnej dostępności zrealizowanych projektów, co sprzyja wdrażaniu idei rozwoju miasta spójnego i wspólnego wszystkim mieszkańcom.

Szczególną troskę urzędników i aktywistów miejskich powinna wywołać ostatnia z uwag, podkreślająca wyraźnie zauważalny wzrost aktywności firm deweloperskich, szkół i innych doskonale zorganizowanych i licznych grup interesów, które mogą zawłaszczyć WBO do własnych celów. Analiza uzasadnień i motywacji stojących za wdrożeniem dotychczas wybranych projektów pokazuje, że w większości przypadków liderzy kierują się wizją dobra wspólnego — różnych kategorii mieszkańców jednego obszaru lub interesów mieszkańców całego miasta. To się jednak może zmieniać, istotnie oddziałując na spójność struktury społeczno-przestrzennej miasta.

Zakończenie

Budżety obywatelskie są realizowane w 80 miejscowościach w Polsce, w tym w 61 miastach. Nie jest to zatem zjawisko powszechne, jednak o dużej sile oddziaływania na kontekst polityczny i społeczny tam, gdzie władze i mieszkańcy podejmują wysiłek jego wdrożenia. Wystarczy powiedzieć, że frekwencja w głosowaniu w budżecie obywatelskim w wielu miastach w ubiegłym roku była wyższa niż w innych wyborach: w Gorzowie Wielkopolskim zagłosowało 51% uprawnionych, we Wrocławiu 30%, podczas gdy w ostatnich wyborach samorządowych było to odpowiednio 44,24% oraz 34%. We Wrocławiu władze dość szybko zauważyły, że potencjał przedstawicieli wybranych ruchów miejskich do mobilizowania mieszkańców wokół zdefiniowanych przez siebie interesów jest bardzo duży i może stanowić dla władz konkurencję. Jednak tego rodzaju napięcia wokół budżetów obywatelskich sprowadzają się do prób wykorzystywania mechanizmu demokracji partycypatywnej do uprawiania polityki w duchu demokracji przedstawicielskiej, mającej niewiele wspólnego z budowaniem miasta społecznie i przestrzennie zrównoważonego.

Wydaje się, że falę największej popularności budżety obywatelskie mają dopiero przed sobą — nie ma ich jeszcze 90% polskich miast. Jednak na przykładzie

miast, które wprowadziły budżety najszybciej i przeznaczyły na nie wysoki procent swych regularnych budżetów, widać, że tylko nieustanne dopracowywanie zasad i zachęcanie mieszkańców do wytrwałego udziału w procesach konsultacji pozwoli uniknąć zmęczenia uczestników i frustracji liderów, objawiających się spadającą frekwencją oraz liczbą zgłaszanych projektów. Wypada tu zgodzić się z szefem Biura ds. Partycypacji we Wrocławiu, który stwierdził: „Wrocławski Budżet Obywatelski może być tak dobry, jak bardzo zaangażują się w niego mieszkańcy”. W mojej ocenie poziom wspólnotowego zaangażowania mieszkańców w budżet obywatelski przełoży się także na jakość funkcjonalną i przestrzenną tworzonej w wyniku tego procesu przestrzeni miejskiej. Może tak być pod warunkiem, że (1) budżet, nie tylko wrocławski, będzie ewoluował w kierunku mechanizmu zarządzania miastem, a nie będzie tylko plebiscytem wypaczającym ideę współzarządzania miastem; (2) budżet obywatelski będzie prawdziwie obywatelski, a nie stanie się źródłem finansowania projektów dla organizacji pozarządowych lub innych podmiotów zbiorowych — w przeciwnym razie funkcjonowanie budżetu będzie przeciwnie skuteczne w pobudzaniu aktywności obywatelskiej; (3) liderzy będą chętniej zgłaszać projekty skierowane na rozwój społeczny, a nie tylko na twardą infrastrukturę miast — nie można zapominać, że w strukturze potrzeb możliwych do zaspokojenia w miejskim systemie konsumpcji proste, oświetlone chodniki i ścieżki rowerowe nie powinny być celem samym w sobie, lecz materialną podstawą budowania miasta lepszego do życia.

Literatura

- Błaszczuk M., Kłopot S., Pluta J., 2010: *Stare i nowe problemy społeczne wielkiego miasta*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Borys T., Rogala P., red., 2008: *Jakość życia na poziomie lokalnym — ujęcie wskaźnikowe*. Warszawa.
- Castells M., 2009: *Sila tożsamości*. Warszawa: PWN.
- Drozdowski R., Frąckowiak M., 2013: *Bilans społecznej wyobraźni. Komentarz socjologiczny do poznańskiego budżetu obywatelskiego*. „Ruch Prawniczy, Socjologiczny i Ekonomiczny”. Rok LXXV, z. 4, s. 199—215.
- Gandziarowska-Ziolecka J. i in., 2012: *Kapitał społeczny i dobro wspólne*. W: A. Giza, M. Sikorska, red.: *Współczesne społeczeństwo polskie*. Warszawa: PWN, s. 359—401.
- Giddens A., 2002: *Nowoczesność i tożsamość. „Ja” i społeczeństwo w epoce późnej nowoczesności*. Warszawa: PWN.
- Giddens A., 2003: *Stanowienie społeczeństwa*. Poznań: Zysk i S-ka.
- Górski R., 2007: *Bez państwa. Demokracja uczestnicząca w działaniu*. Kraków: Korporacja Ha!art.
- Harvey D., 2012: *Bunt miast. Prawo do miast i miejska rewolucja*. Warszawa: Fundacja Bęc Zmiana.

- KajdaneK K., 2015: *Budżet obywatelski czy „budżet obywatelski”?* „Problemy Rozwoju Miast”, Rok XII, z. 2.
- Kębłowski W., 2013: *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*. Warszawa: Instytut Obywatelski.
- Kębłowski W., 2014: *Budżet partycypacyjny. Ewaluacja*. Warszawa: Instytut Obywatelski.
- Kraszewski D., Mojkowski K., 2014: *Budżet obywatelski w Polsce*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Kubicki P., 2013: *Polskie ruchy miejskie in statu nascendi*. W: A. Maszkowska, K. Sztop-Rutkowska, red.: *Partycypacja obywatelska — decyzje bliższe ludziom*. Białystok: Fundacja Laboratorium Badań i Działań Społecznych SocLab, s. 25—35.
- Lash S., Urry J., 1994: *Economies of signs and space*. London: Sage Publications.
- Lefebvre H., 2012: *Prawo do miasta*. „Praktyka Teoretyczna” nr 5, http://www.praktykateoretyczna.pl/PT_nr5_2012_Logika_sensu/14.Lefebvre.pdf (data dostępu: 17.07.2015).
- Mierzejewska L., 2010: *Rozwój zrównoważony miasta*. Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza.
- Pluciński P., 2013: *Miejskie (r)ewolucje. Radykalizm retoryki a praktyka reformy*. „Praktyka Teoretyczna” nr 3, s. 133—157.
- Pluta J., 2011: *Jakość życia a kwestia społecznej partycypacji mieszkańców w sferze publicznej miasta*. W: M. Nowak, P. Pluciński, red.: *O miejskiej sferze publicznej. Obywatelskość i konflikty o przestrzeń*. Kraków 2011, s. 223—237.
- Savage M., Warde A., 1993: *Urban sociology, Capitalism and Modernity*. London: Palgrave.
- Williams R., 1975: *The country and the city*. St. Albans.