

Spis treści

Wprowadzenie.....	9
ROZDZIAŁ 1. Ramy teoretyczne i metodyczne badania	11
1.1. Podstawowe pojęcia. Inspiracje i założenia teoretyczne koncepcji „demokratyczności polityki mieszkaniowej”	11
1.2. Treść schematu badawczego „D-Housing”	17
1.3. Procedura badawcza, schemat prezentacji wyników badań, struktura książki	22
ROZDZIAŁ 2. Reprywatyzacja jako sfera o niskim poziomie udziału aktorów społecznych w procesie decyzyjnym	32
2.1. Uwarunkowania prawne reprywatyzacji w Warszawie – zarys tematyki	32
2.2. Aspekty uczestnictwa aktorów społecznych w procesie reprywatyzacji	35
2.2.1. Od jednostronnego określania zasad współpracy (przez Miasto lub przez aktorów społecznych, niebędących politykami) do formułowania zasad współpracy przez Miasto, ale z uwzględnieniem deliberacji i partycypacji – aspekt proceduralny	35
2.2.2. Od braku działań do odgórnej koordynacji współpracy z aktorami społecznymi, niebędącymi politykami przez Miasto – aspekt organizacyjny	40
2.2.3. Od dystansu, wykluczania i braku zaufania do początków konstruktywnej współpracy – aspekt społeczno-polityczny	43
ROZDZIAŁ 3. Budownictwo społeczne – zasób mieszkań komunalnych jako sfera o niskim poziomie udziału aktorów społecznych w procesie decyzyjnym	47
3.1. Zasoby, struktura, zasady dostępu, skala potrzeb – zarys tematyki	47
3.2. Aspekty uczestnictwa aktorów społecznych w procesach decyzyjnych związanych z budownictwem społecznym na przykładzie zasobu komunalnego	50
3.2.1. Od jednostronnego określania zasad współpracy przez Miasto do formułowania zasad współpracy przez Miasto, ale z uwzględnieniem deliberacji i partycypacji – aspekt proceduralny	50
3.2.2. Od nadzoru, kontroli do informowania i konsultacji społecznych – aspekt organizacyjny	54
3.2.3. Wrogość, konfrontacja i początek drogi w kierunku konstruktywnej współpracy – aspekt społeczno-polityczny	68

ROZDZIAŁ 4. Bezdomność jako sfera o średnim poziomie udziału aktorów społecznych w procesie decyzyjnym	73
4.1. Skala potrzeb, uwarunkowania prawne, ujęcie w dokumentach z zakresu polityki publicznej Miasta Stołecznego Warszawy – zarys tematyki	73
4.2. Aspekty uczestnictwa aktorów społecznych w procesach decyzyjnych związanych z bezdomnością	75
4.2.1. Określanie zasad działania przez Miasto i aktorów społecznych, niebędących politykami (zwłaszcza reprezentowanych przez organizacje pozarządowe) – aspekt proceduralny	75
4.2.2. Od odgórnego (<i>top-down</i>) koordynacji przez Miasto do początków akceptacji dla współdecydowania – aspekt organizacyjny	79
4.2.3. Trudna, konfrontacyjna współpraca – aspekt społeczno-polityczny	81
ROZDZIAŁ 5. Sąsiedztwa jako sfera o wysokim poziomie udziału aktorów społecznych w procesie decyzyjnym	90
5.1. Konteksty, zaangażowani aktorzy społeczni, sposób podejścia do zagadnienia, ujęcie w dokumentach z zakresu polityki publicznej Miasta Stołecznego Warszawy – zarys tematyki	90
5.2. Aspekty uczestnictwa aktorów społecznych w procesach decyzyjnych w sąsiedztwach	93
5.2.1. Od określania zasad współpracy przez Miasto do ich współtworzenia z aktorami społecznymi, niebędącymi politykami – aspekt proceduralny	93
5.2.2. Od odgórnego koordynacji współpracy przez Miasto do początków współdecydowania – aspekt organizacyjny	96
5.2.3. Duża popularność współrządzenia w sąsiedztwach – aspekt społeczno-polityczny	100
ROZDZIAŁ 6. Rewitalizacja jako sfera o wysokim poziomie udziału aktorów społecznych w procesie decyzyjnym	105
6.1. Konteksty, zaangażowani aktorzy społeczni, sposób podejścia do zagadnienia, ujęcie w dokumentach z zakresu polityki publicznej Miasta Stołecznego Warszawy – zarys tematyki	105
6.2. Aspekty uczestnictwa aktorów społecznych w procesie rewitalizacji	108
6.2.1. Zasady działania określane przez Miasto, ale z coraz większym naciskiem na partycypację i deliberację – aspekt proceduralny	108
6.2.2. Od koordynacji odgórnego przez Miasto do początków współdecydowania – aspekt organizacyjny	111
6.2.3. Uczenie się współdecydowania – aspekt społeczno-polityczny	114
ROZDZIAŁ 7. Innowacje mieszkaniowe jako sfera o wysokim poziomie udziału aktorów społecznych w procesie decyzyjnym	123
7.1. Przybliżenie pojęcia i przykłady innowacji mieszkaniowych, kontekst polityki publicznej Miasta Stołecznego Warszawy – zarys tematyki	123

7.2. Aspekty uczestnictwa aktorów społecznych w innowacjach mieszkaniowych na przykładzie projektu Mieszkania 2030	127
7.2.1. Zasady działania określone przez Miasto, z naciskiem na partycypację i deliberację – aspekt proceduralny	127
7.2.2. Współpraca i wspieranie aktorów społecznych, niebędących politykami, przez Miasto – aspekt organizacyjny	129
7.2.3. Współpraca pomimo trudności – aspekt społeczno-polityczny	131
Zakończenie i wnioski	136
Wnioski diagnostyczne	136
Wnioski dla praktyki polityki mieszkaniowej	143
Wnioski dotyczące narzędzi badawczych	148
Aneksy	152
Aneks 1. Publikacje projektowe pogłębiające wybrane wątki badawcze, analizowane w książce	152
Aneks 2. Wykaz analizowanych dokumentów źródłowych	153
Aneks 3. Spis wywiadów	157
Aneks 4. Pojęcie sąsiedztwa	158
Bibliografia	164
Spis tabel i schematów	177

Wprowadzenie

Udział aktorów społecznych w kształtowaniu i realizacji polityki mieszkaniowej jest ważnym elementem tej polityki. Jednak w ramach teorii badań mieszkaniowych brakuje kategorii teoretycznych i analitycznych do badania powyższych zagadnień. W odpowiedzi na tę lukę badawczą, w niniejszej książce podejmuję się empirycznej weryfikacji zaproponowanej przeze mnie wcześniej koncepcji „Deliberatywnej Demokratyczności Procesu Polityki Mieszkaniowej” (w skrócie „demokratyczności polityki mieszkaniowej”) z zastosowaniem schematu analitycznego (schematu „D-Housing”). Koncepcja i schemat zostały zaprezentowane w książce pt. „Social actors in the housing policy process. A constructivist perspective” z 2019 r. Wybrane ich elementy zostały użyte w badaniach, opublikowanych w formie prac naukowych (zob. Aneks nr 1). Syntetyczne ujęcie powyższej koncepcji, schematu badawczego oraz opis omawianych w książce badań empirycznych zawarto w rozdziale pierwszym.

Przedmiotem analiz prezentowanych w kolejnych rozdziałach jest uczestnictwo aktorów społecznych (obywateli) w tworzeniu polityki mieszkaniowej na poziomie lokalnym, na przykładzie Warszawy. Badania empiryczne dotyczyły lat 2000–2016. Uznano, że głównym bodźcem rozwoju partycypacji i deliberacji w polskiej polityce mieszkaniowej jest oddziaływanie Unii Europejskiej na kształtowanie standardów polityk publicznych w państwach członkowskich. W związku z tym, zakres czasowy badań obejmował lata bezpośrednio poprzedzające członkostwo Polski w Unii Europejskiej (2000–2004) oraz lata po wejściu Polski do tej instytucji (po 2004 r.). Wybór 2016 roku jako zamykającego zakres czasowy stanowił kompromis pomiędzy potrzebą zawężenia badanego okresu rozwoju polityki mieszkaniowej w Warszawie, w związku z ograniczonymi możliwościami niewielkiego zespołu badawczego, oraz chęcią ujęcia podejmowanych wówczas bardzo intensywnie działań w obszarze mieszkalnictwa. Badania zostały przeprowadzone w ramach projektu badawczego nr 2016/23/D/HS4/00527 pt. „D-Housing. Demokratyczność polityki mieszkaniowej”, który uzyskał finansowanie Narodowego Centrum Nauki w ramach konkursu „Sonata 12”. Założyłam, że empiryczne zastosowanie schematu „D-Housing” dostarczy wiedzy o mechanizmach włączania i blokowania udziału aktorów społecznych (obywateli) w procesie polityki mieszkaniowej, pozwoli lepiej wyjaśnić społeczny odbiór działań politycznych w zakresie zaspokajania po-

trzeb mieszkaniowych ludności, co z kolei przyczynić się może do lepszego ich projektowania.

Wyniki przeprowadzonego badania wskazują, że zakres i poziom uczestnictwa aktorów społecznych w procesach decyzyjnych różnią się w poszczególnych sferach polityki mieszkaniowej. W efekcie, w ramach tej polityki w Warszawie można wyróżnić:

- sfery o niskim poziomie udziału aktorów społecznych w kreowaniu polityki mieszkaniowej. Należą do nich: reprivatyzacja oraz zasób mieszkań komunalnych,
- sfery o średnim poziomie udziału aktorów społecznych w kreowaniu polityki mieszkaniowej, do których można przypisać tematykę bezdomności,
- sfery o wysokim poziomie udziału aktorów społecznych w kreowaniu polityki mieszkaniowej, tj.: sąsiedztwa, rewitalizacja oraz innowacje mieszkaniowe.

Z uwagi na to, że książka stanowi zwięźczenie przeprowadzonego cyklu badań w ramach realizacji wieloletniego grantu badawczego, w jej końcowej części wnioski z referowanych analiz zostały uzupełnione wybranymi ustaleniami badawczymi uzyskanymi równoległe, opublikowanymi w innych źródłach. Te odrębne badania stanowiły uszczegółowienie lub niekiedy szerszą kontekstualizację niektórych wątków analiz omawianych w niniejszej książce. Mieściły się one w przyjętej w pracy strategii badawczej oraz w znacznej mierze opierały na omawianych w książce danych. Ponadto wnioski zostały odniesione do dotychczasowego dorobku badawczego w zakresie mieszkalnictwa na temat udziału aktorów społecznych w procesie kształtowania i realizacji polityki mieszkaniowej. Pozwoliło to pogłębić i uporządkować uzyskane wyniki w rozważania diagnostyczne, stanowiące wskazania dla praktyki polityki mieszkaniowej w Warszawie oraz dotyczące rozwijanych i stosowanych narzędzi badawczych.