

Aleksandra Zubrzycka-Czarnecka

**UDZIAŁ AKTORÓW SPOŁECZNYCH
W KREOWANIU POLITYKI MIESZKANIOWEJ
W WARSZAWIE W LATACH 2000-2016**

*Analiza danych z wykorzystaniem
schematu badawczego „D-Housing”*

UDZIAŁ AKTORÓW SPOŁECZNYCH
W KREOWANIU POLITYKI MIESZKANIOWEJ
W WARSZAWIE
W LATACH 2000–2016

ANALIZA DANYCH
Z WYKORZYSTANIEM SCHEMATU BADAWCZEGO
„D-HOUSING”

WYDZIAŁ NAUK POLITYCZNYCH I STUDIÓW MIĘDZYNARODOWYCH
UNIwersytet warszawski

Aleksandra Zubrzycka-Czarnecka

UDZIAŁ AKTORÓW SPOŁECZNYCH
W KREOWANIU POLITYKI MIESZKANIOWEJ
W WARSZAWIE
W LATACH 2000–2016

ANALIZA DANYCH
Z WYKORZYSTANIEM SCHEMATU BADAWCZEGO
„D-HOUSING”



WARSZAWA 2022

Publikacja dofinansowana przez Wydział Nauk Politycznych
i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego.

Książka powstała w ramach projektu numer 2016/23/D/HS4/00527 *D-Housing. Demokratyczność polityki mieszkaniowej*, kierowanego przez Aleksandrę Zubrzycką-Czarnecką. Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki, przyznanych na podstawie umowy numer UMO-2016/23/D/HS4/00527.

Recenzenci: prof. Maciej Cesarski (Szkoła Główna Handlowa w Warszawie)
prof. Jacek Sroka (Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji
Narodowej w Krakowie)

Opracowanie językowe i korekta: Hanna Januszewska

Projekt okładki: Agnieszka Miłaszewicz

© Copyright by Aleksandra Zubrzycka-Czarnecka and Dom Wydawniczy ELIPSA,
Warszawa 2022

ISBN 978-83-8017-449-8



Opracowanie komputerowe, druk i oprawa:
Dom Wydawniczy ELIPSA,
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa
tel. 22 635 03 01, e-mail: elipsa@elipsa.pl,
www.elipsa.pl

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 delibracji 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 delibracji 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: repywatyzacja 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.

ROZDZIAŁ 1

Ramy teoretyczne i metodyczne badania

1.1. Podstawowe pojęcia. Inspiracje i założenia teoretyczne koncepcji „demokratyczności polityki mieszkaniowej”

Udział aktorów społecznych w procesie decyzyjnym w polityce mieszkaniowej analizuję z perspektywy koncepcji „demokratyczności polityki mieszkaniowej” (KDPM). I tak, aktorzy społeczni to interesariusze (jednostki, grupy społeczne, instytucje) działań lub procesów, związanych z mieszkalnictwem, którzy mają potencjał sprawczości, wpływania na kształt rzeczywistości społecznej, poprzez wchodzenie w interakcje społeczne z innymi podmiotami. Są w znacznej mierze autonomiczni, tylko w pewnym stopniu podlegają socjalizacji, są determinowani kontekstem społecznym (Zubrzycka-Czarnecka 2019, s. 77–83 i 193–194). Aktorzy społeczni to zarówno aktorzy polityczni (politycy, urzędnicy), jak i aktorzy niebędący politykami (mieszkańcy, obywatele).

Zaś polityka mieszkaniowa rozumiana jest jako „ogólny kierunek i metody działania, stosowane przez państwo lub inne podmioty publiczne, organizacje polityczne i społeczne do osiągnięcia określonych celów w dziedzinie mieszkalnictwa i zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych (...)” (Andrzejewski 1987, s. 29). W badaniu koncentruję się na wymiarze lokalnym (warszawskim) polityki mieszkaniowej. Potrzeby mieszkaniowe (zwłaszcza potrzebę udziału w kreowaniu polityki) ujmuję szeroko, w kontekście habitatu (stąd przyglądam się zarówno mieszkaniom komunalnym i bezdomności, jak i reprivatyzacji, rewitalizacji, sąsiedztwom czy innowacjom mieszkaniowym) (Zubrzycka-Czarnecka 2019, s. 197). Badam je w ramach wyróżnionych sfer (określone zakresy działania, wyodrębnione tematycznie, nie do końca rozłączne, por. Dubisz 2003, s. 1189) polityki mieszkaniowej. Stosowane przeze mnie pojęcie sfer polityki mieszkaniowej ma inny zakres znaczeniowy (kryterium delimitacji to tematyczna spójność danej części polityki mieszkaniowej, w której obserwuję deliberację i partycypację) niż pojęcie aren deliberacji (John Dryzek proponuje sformalizowanie jako kryterium demarkacji badanych „przestrzeni” deliberacji) wyróżnianych w systemach deliberacji na gruncie podejścia systemowego, rozwijanego w tzw. badaniach nad deliberacją drugiego typu (Esau i in. 2021).

Z kolei proces decyzyjny w polityce mieszkaniowej definiuję w nawiązaniu do pojęcia procesu polityki publicznej. Chodzi o zbiór decyzji, porozumień, działań dotyczących polityki mieszkaniowej. Są one rezultatem interakcji pomiędzy aktorami społecznymi. Na proces decyzyjny składają się takie elementy jak: problem, który pojawia się w programie politycznym; aktorzy społeczni, którzy przedstawiają, interpretują i odpowiadają na problem; zasoby mobilizowane w związku z problemem; instytucje związane z problemem oraz określony szczebel władzy publicznej, adekwatny do rozwiązania problemu. Proces decyzyjny nie ma charakteru stadialnego (w odróżnieniu od jego teoretycznych modeli), często przebiega w sposób spontaniczny. Ważną rolę odgrywają w nim emocje, wartości, ideologie. Problemy polityczne są konstruowane społecznie. Przyjmuję, że należy umożliwić udział, włączać i ułatwiać „włączanie się” w proces decyzyjny w polityce mieszkaniowej jak najszerzych grup interesariuszy (zainteresowanych podmiotów, których polityka ta dotyczy bezpośrednio lub pośrednio). Nie należy przyjmować „z góry” uprzywilejowanej pozycji tylko jednego poglądu na dany problem polityczny i/lub poglądu tylko jednej grupy aktorów społecznych. Proces decyzyjny w polityce mieszkaniowej powinien być demokratyczny (Zubrzycka-Czarnecka 2019, s. 197–199).

Pojęcie „demokratyczności polityki mieszkaniowej” lokuję w epistemologii konstruktywistycznej. Perspektywą, w ramach której osadzam swoje rozważania teoretyczne i badania jest konstruktywizm rozwijany w *housing studies* (badania nad mieszkalnictwem). Mam tu zwłaszcza na myśli brytyjski dorobek badawczy, dotyczący mieszkalnictwa. Od lat 70. XX wieku badania mieszkaniowe w Wielkiej Brytanii wyewoluowały z odrębnego obszaru badawczego (często przedstawianego jako subdziedzina stosowanych nauk społecznych, takich jak ekonomia, polityka społeczna, architektura czy planowanie przestrzenne, McKee, Muir 2013, s. 4) do namiastki dyscypliny naukowej, podlegającej „fragmentarycznej instytucjonalizacji”. Przyjmuję, że konstruktywizm nie jest nurtem jednolitym, a występujące w nim odmiany wzajemnie się przenikają. Konstruktywizm postrzegam jako eklektyczne stanowisko teoretyczne, szeroki punkt widzenia, ruch intelektualny (Frysztacki 2009, s. 57, 63). Pojęcie „demokratyczności polityki mieszkaniowej” osadzam w „słabej”, krytycznej wersji konstruktywizmu oraz w interpretacyjnych badaniach nad polityką. W ostatnich latach Anna Durnová i Christopher M. Weible (2020) rozważali miejsce tego nurtu badań w polityce publicznej (Tabele 1, 2 i 3).

Durnová i Weible (2020) wskazują, że istnieje wiele strategii łączenia badań polityki publicznej i procesu polityki stosujących podejście interpretacyjne oraz „głównego nurtu”. Podkreślają, że te podejścia się wzajemnie uzupełniają. Każde z nich jest wartościowe. Pozwala spojrzeć na te same problemy z innej perspektywy. W tym kontekście wydaje się, że proponowana przeze mnie koncepcja „de-

mokratyczności polityki mieszkaniowej” (oraz omawiany poniżej schemat, służący badaniu udziału aktorów społecznych w procesie polityki mieszkaniowej) ma istotne znaczenie dla rozwoju polskiej szkoły badania mieszkalnictwa, o rodowdzie ekonomicznym. Równoważy, w jej ramach, dotychczasowy nacisk na badania polityki mieszkaniowej z perspektywy „głównego nurtu”.

Tabela 1. Rozumienie polityki publicznej i procesu polityki w podejściu interpretacyjnym w porównaniu do „badań głównego nurtu”

	Interpretacyjne badania polityki	Badania procesu polityki „głównego nurtu”
Zakres badań	Badania prowadzą do zrozumienia znaczeń powiązanych z aktorami, wydarzeniami i zjawiskami z zakresu polityki publicznej. Strategie i zachowania aktorów społecznych są badane na tle relacji władzy w społeczno-politycznym kontekście.	Badania prowadzą do opisu i wyjaśnienia zjawisk politycznych, w tym ich ujmowania w (ale nie wyłącznie) w perspektywie modelu stadialnego polityki publicznej oraz analizowania zachowań politycznych.
Ujęcie polityki publicznej	Polityki publiczne jako zarówno reguły formalne, jak i reguły praktyczne, stosowane, a także manifestacje znaczeń, które są związane z wartościami, przekonaniami, emocjami, uczuciami i strukturami władzy	Polityki publiczne jako zarówno reguły formalne, jak i reguły praktyczne, stosowane, a także jako źródła i produkty polityki oraz odzwierciedlenia sposobów rozumienia, interesów, wartości i przekonań.
Ujęcie procesu polityki	Proces polityki wymaga badania znaczeń w czasie interakcji oraz znaczeń samych interakcji, które są częścią polityki publicznej, w szczególności dotyczą aktorów, przedmiotów i języka, w którym istnieje duży nacisk na dyskurs i struktury władzy.	Proces polityki wymaga badania wszystkich interakcji otaczających politykę publiczną, w tym aktorów, wydarzeń, kontekstów i wyników.

Źródło: Durnová, Weible 2020.

Tabela 2. Stosowanie teorii w podejściu interpretacyjnym w porównaniu do „badań głównego nurtu”

	Interpretacyjne badania polityki	Badania procesu polityki „głównego nurtu”
Stosowanie teorii	Zapewniają wgląd w kierunki rozwoju i konstytuowanie się wartości; w sposób refleksyjny i systematyczny zestawia się dane z pola badawczego z teorią.	Stanowią platformę (wspólny słownik pojęć i założeń) do formułowania programów badawczych; służą jako rezerwuar wiedzy; upraszczają i ukierunkowują badania oraz organizują proces badawczy wokół hipotez.
Związek teorii z procedurą badawczą	W procedurze badawczej ujmuje się współzależność tego, co jest badane i kto to bada. Stosuje się teorię ugruntowaną. Przyjmuje się refleksyjność jako sposób wychwycenia stereotypów, uprzedzeń, które pojawiają się w każdej analizie zjawisk polityki publicznej.	Stosuje się hipotezy, założenia i zasady dla różnych celów, takich jak odrzucenie lub potwierdzenie założeń dotyczących związków przyczynowych lub nieprzyczynowych. Przyjmuje się możliwość uogólnienia teoretycznych argumentów dla różnych kontekstów.

Tabela 2 cd.

	Interpretacyjne badania polityki	Badania procesu polityki „głównego nurtu”
Najważniejsze podejścia badawcze	Stosuje się (choć nie tylko) argumentacyjną analizę polityki, interpretacyjną analizę polityki, deliberatywną analizę polityki, poststrukturalistyczną analizę polityki, krytyczne studia polityki, narracyjną analizę polityki i retoryczną analizę polityki.	Stosuje się (choć nie tylko) takie podejścia jak: przerywana równowaga (<i>punctuated equilibrium theory</i>), wielostrumieniowość (<i>multiple streams framework</i>), <i>institutional analysis and development framework</i> , koalicje rzecznicze (<i>advocacy coalition framework</i>), modele innowacji i dyfuzji polityki publicznej (<i>diffusion of innovation</i>), historyczny instytucjonalizm (<i>policy feedback</i> i <i>historical institutionalism</i>), konstrukcjonizm społeczny i projektowanie polityki (<i>social construction and policy design</i>), podejście narracyjne (<i>narrative policy framework</i>), <i>ecology of games framework</i> .

Źródło: Durnová, Weible 2020.

Tabela 3. Organizowanie procesu badawczego w podejściu interpretacyjnym w porównaniu do „badań głównego nurtu”

	Interpretacyjne badania polityki	Badania procesu polityki „głównego nurtu”
Założenia ontologiczne i epistemologiczne	Zakłada się konstruktywistyczną ontologię i epistemologię interpretacyjną, a następnie dobiera się spójne metody badawcze.	Badacz koncentruje się w dużej mierze na metodach badawczych, rzadko kładzie nacisk na orientacje ontologiczne lub epistemologiczne.
Radzenie sobie z ludzkimi ograniczeniami badacza	Akceptuje się refleksyjność w procesie zbierania danych i ich analizie oraz uwzględnia się ludzkie ograniczenia podczas prowadzenia badań i omawiania ich wyników.	Ludzkie ograniczenia badaczy łagodzi się poprzez określanie wszystkich założeń i kroków w procesie badawczym, w tym jasne definicje pojęciowe i pomiary zwykle osadzone w teorii i kierowane przez nią.
Możliwość uogólnienia	Podkreśla się szczególności lub osobliwości badanego przypadku, jednak badanie może dotyczyć wnioskowania pojęciowego (związków między kategoriami).	Podkreśla się możliwość uogólniania w celu oddzielenia lokalnie osadzonych spostrzeżeń od tych, które można uogólnić w czasie lub przestrzeni.
Jakość pomiaru	Badania ocenia się według ich wiarygodności, rzetelności i potwierdzalności oraz ogólnej przejrzystości i jasności.	Badania ocenia się według ich rzetelności i trafności oraz ogólnej przejrzystości i jasności.

Źródło: Durnová, Weible 2020.

Rozwijając koncepcję „demokratyczności polityki mieszkaniowej” zauważyłam, że tematyka udziału aktorów społecznych w kształtowaniu polityki mieszkaniowej, zwłaszcza w kontekście koncepcji demokracji, w tym demokracji deliberacyjnej, jest rzadko podejmowana przez badaczy mieszkalnictwa. Powołuję się tu na dokonany przeze mnie przegląd artykułów publikowanych w trzech najważniejszych czasopismach międzynarodowych w zakresie mieszkalnictwa („Housing Studies”, „Housing, Theory and Society” oraz „International Journal of Housing Policy”), który pozwolił mi dostrzec, że jedynie w tytule pięciu artykułów (z lat: 1998, 2002, 2008, 2015 oraz 2016) opublikowanych w „Housing Studies” przywołano zagadnienie „demokracji” jako kontekstu analizowania procesu polityki mieszkaniowej. Po części można to wytłumaczyć stosunkowo słabą recepcją ujęć politologicznych w badaniach nad mieszkalnictwem (Bengtsson 2015, s. 677). Częściej udział aktorów społecznych w procesie polityki mieszkaniowej badano w odniesieniu do praktyk rządzenia w mieszkalnictwie na poziomie lokalnym lub w wybranych instytucjach mieszkaniowych („partycypacja” pojawiała się w tytułach 14 artykułów opublikowanych w latach 1990–2016, a „governance” – w tytułach 17 artykułów opublikowanych w latach 2000–2016)¹. Z kolei w czasopiśmie „Housing, Theory and Society” termin „demokracja” pojawił się w tytule jednego artykułu z 2016 roku, termin „partycypacja” nie pojawił się w tytule żadnego artykułu, a termin „governance” w tytułach ośmiu artykułów z lat 2003–2016². W czasopiśmie „International Journal of Housing Policy” termin „demokracja” został użyty w tytułach czterech artykułów (z lat: 2009, 2013, 2015 oraz 2016), termin „partycypacja” w ogóle nie został użyty w żadnym tytule artykułu, a termin „governance” pojawił się również w tytułach czterech artykułów z lat 2004–2012³. Przegląd potwierdził m.in. obserwację Bo Bengtssona z 2009 roku:

Demokracja, klejnot w koronie siatki pojęciowej politologów, jest rzadko stosowana w badaniach dotyczących mieszkalnictwa. Nawet w badaniach ewidentnych zjawisk partycypacyjnych i takich przykładów demokracji deliberacyjnej jak partycypacja lokatorska i współdzielczość mieszkaniowa, często na próżno szukać „demokracji” w indeksach i słowach kluczowych (Bengtsson 2009, s. 15).

¹ Analiza została przeprowadzona za pomocą wyszukiwarki na stronie czasopisma „Housing Studies”, <http://www.tandfonline.com/loi/chos20>, dostęp: 23.02.2017.

² Analiza została przeprowadzona za pomocą wyszukiwarki na stronie czasopisma „Housing, Theory and Society”, <http://www.tandfonline.com/toc/shou20/current>, dostęp: 23.02.2017.

³ Analiza została przeprowadzona za pomocą wyszukiwarki na stronie czasopisma „International Journal of Housing Policy”, <http://www.tandfonline.com/toc/REUJ20/current>, dostęp: 23.02.2017.

W nawiązaniu do powyższego, koncepcję „demokratyczności polityki mieszkaniowej” powiązałam z ujęciem demokracji deliberacyjnej zaproponowanym przez Joshuę Cohena (1997). W jego rozumieniu wspólnota o cechach demokracji deliberacyjnej rozstrzyga sprawy w ramach procesu decyzyjnego opartego na publicznej dyskusji, w której uczestniczą wszyscy jej członkowie. Ujęcie to kładzie nacisk na znaczenie otwartej dyskusji w procesie politycznym. Pozwala więc uchwycić sposób, w jaki rzeczywistość społeczna jest kształtowana poprzez dyskurs. Ponadto ujęcie J. Cohena charakteryzuje się dużym pragmatyzmem. Jest traktowane jako modelowe przez instytucje deliberatywne. Wybór tego ujęcia wiąże się z jego potencjałem dla operacjonalizacji badań (Zubrzycka-Czarnecka 2019, s. 199–200). Stosowane przeze mnie podejście do badania deliberacji usytuowałam na granicy wczesnej normatywnej teorii deliberacji (analizuję niektóre aspekty jakości procesów deliberacyjnych) oraz systemowej teorii deliberacji (przyglądam się interakcjom pomiędzy aktorami społecznymi w ramach wybranych sfer polityki mieszkaniowej w Warszawie) (Esau i in. 2021).

Przyjęłam, że „demokratyczny proces polityki mieszkaniowej” oparty jest nie tylko na deliberacji (dyskusji), ale także na partycypacji (udziale, włączeniu i możliwości „włączania się” obywateli do procesu decyzyjnego). Powiązanie deliberacji i partycypacji jest uzasadnione tym, że koncepcja demokracji deliberacyjnej nawiązuje m.in. do dorobku badawczego w zakresie koncepcji demokracji partycypacyjnej (rozwijanej przez politologów od lat 60. XX wieku, chociaż sam rozwój partycypacji jako praktyki społecznej w procesie polityki był jeszcze o wiele wcześniejszy oraz nielinearny). Podobnie jak Ryszard Szarfenberg w odniesieniu do tworzenia usług społecznych (Szarfenberg 2016), uważam, że w przypadku polityki mieszkaniowej partycypacja oznacza udział obywateli w tworzeniu, doskonaleniu oraz realizacji polityki. Ma on prowadzić do dezalienacji (uspołecznienia) polityki mieszkaniowej, a przez to przyczyniać się do zwiększenia jakości, wartości oraz znaczenia tej polityki. Uznałam, że w „demokratycznym procesie polityki mieszkaniowej” interakcje społeczne pomiędzy aktorami społecznymi są zapośredniczane przez język oraz wyrażane w ramach określonych narracji, dyskursów. Te ostatnie są kształtowane społecznie. Ważną rolę odgrywa w nich argumentacja polityczna (z racjonalnymi schematami argumentacji, z chwytami retorycznymi oraz erystycznymi manipulacjami). Uznałam, że dyskurs (rozumiany jako sposób patrzenia na świat wyrażony poprzez język i związany z praktyką społeczną) jest powiązany z władzą społeczno-polityczną. Dyskursy mogą służyć interesom określonych elementów układów sieciowych (*policy networks*, Podgórska-Rykała, Sroka 2021), formujących się w polityce mieszkaniowej. Zmiany zachodzące w sferze dyskursów (i ich stosowania w ramach praktyk „rządowości” – *governmentality*) mogą odzwierciedlać dynamiczne współzależności i interakcje w mieszkaniowych układach

sieciowych (co jest związane z – akcentowaną w literaturze dotyczącej deliberacji – złożonością sieciowej natury *governance*, Bartels i in. 2020). Dyskursywny charakter procesu polityki mieszkaniowej może prowadzić do wykluczania odmiennych narracji od dominującej. Co za tym idzie, wykluczania głosu określonych grup społecznych. Tym samym zauważyłam, że „demokratyczność procesu decyzyjnego w polityce mieszkaniowej” powinna opierać się nie tylko na swobodnym dostępie do otwartej debaty o mieszkalnictwie, ale także debaty niewykluczającej i nieprowadzącej do kreowania czy utrwalania nierówności społecznych (Zubrzycka-Czarnecka 2019, s. 150–173).

1.2. Treść schematu badawczego „D-Housing”

Bezpośrednią inspiracją do podjęcia prac nad schematem „D-Housing” był odczuwany przeze mnie brak, na gruncie bliskich mi nurtów badawczych – polskiej szkoły badania mieszkalnictwa oraz polskiej nauki o polityce społecznej, koncepcji teoretycznych oraz schematów teoretyczno-analitycznych, pozwalających uchwycić współczesne przemiany społeczno-polityczne w sferze mieszkalnictwa w Polsce, zwłaszcza w zakresie udziału aktorów społecznych w procesie polityki mieszkaniowej w kontekście nowych modeli rządzenia sieciowego w mieszkalnictwie. Jak pisałam wcześniej, zauważyłam także, że podobny problem dotyczy dorobku badawczego, który można przypisać do badań nad mieszkalnictwem (*housing studies*).

Celem zaproponowanego przeze mnie konstruktywistycznego i krytycznego schematu badawczego pod nazwą schemat „D-Housing” (nazwa to skrót terminu *Deliberative Democracy of Housing Policy Process* – „Deliberatywna Demokratyczność Procesu Polityki Mieszkaniowej”) jest ułatwienie opisu i analizy udziału aktorów społecznych w procesie polityki mieszkaniowej. Składa się on z dwóch warstw:

- 1) warstwy teoretycznej – w której najważniejszą rolę odgrywa koncepcja „Deliberatywnej Demokratyczności Procesu Polityki Mieszkaniowej”, służąca do konceptualizacji tematyki udziału aktorów społecznych w demokratycznym i deliberacyjnym procesie polityki mieszkaniowej oraz
- 2) warstwy analitycznej, przydatnej do operacjonalizacji badań dotyczących omawianej tematyki.

Podstawowy element warstwy teoretycznej schematu – koncepcję „Deliberatywnej Demokratyczności Procesu Polityki Mieszkaniowej (*Deliberative Democracy of Housing Policy Process*)” zdefiniowałam jako proces polityki mieszkaniowej, w którym następuje zaangażowanie aktorów społecznych w dyskusję o treściach i sposobach realizacji polityki mieszkaniowej. Zaangażowanie to wiąże się z auten-

tyczną możliwością wpływu aktorów społecznych na politykę mieszkaniową; i nie jest wykluczające. Warunkiem istnienia „Deliberatywnej Demokratyczności Procesu Polityki Mieszkaniowej” jest istnienie deliberatywnych praktyk dyskursywnych (umożliwiających udział aktorów społecznych w dyskusji, np. fora, debaty, konsultacje, panele obywatelskie), a także sprawczość aktorów społecznych (ich aktywność oraz możliwość wpływania na proces polityczny).

Dodatkowo, na potrzeby prowadzonych badań przyjął, że skuteczna (Szatur-Jaworska 2001) i innowacyjna (Grewiński, Karwacki 2015) „demokratyczna” (nawiązująca do koncepcji demokracji deliberacyjnej) polityka mieszkaniowa przyczynia się do rozwiązywania problemów mieszkaniowych zgodnie z zasadą sprawiedliwości społecznej w ujęciu Johna Rawlsa (1994). W tym kontekście badane cechy polityki mieszkaniowej (skuteczność i innowacyjność) operacjonalizowałam w odniesieniu do postulatów Rawlsa. Przyjął, że skuteczna „demokratyczna” polityka mieszkaniowa, to taka, która umożliwia osiągnięcie stanu rzeczy zgodnego z celem, którym jest znaczny zakres uczestnictwa wszystkich, w tym najmniej uprzywilejowanych grup aktorów społecznych, w procesie polityki mieszkaniowej. Zaś innowacyjna „demokratyczna” polityka mieszkaniowa to taka, która promuje deliberacyjne sieciowe rządzenie (współrządzenie) w zakresie mieszkalnictwa.

W analitycznej warstwie schematu „D-Housing” wyróżniłam cztery jednostki analizy:

- 1) dyskusje aktorów społecznych dotyczące definiowania polityki mieszkaniowej;
- 2) proces podejmowania decyzji przez aktorów społecznych w zakresie polityki mieszkaniowej;
- 3) realizowanie decyzji podjętych przez aktorów społecznych oraz
- 4) konsekwencje realizacji tych decyzji w kontekście nierówności społecznych w zakresie udziału aktorów społecznych w procesie polityki mieszkaniowej.

Przywołane cztery jednostki analizy obejmują udział aktorów społecznych we wszystkich etapach procesu polityki mieszkaniowej.

Schemat 1 obrazuje relacje pomiędzy badanymi jednostkami analizy.

Przyjął, że dyskusje aktorów społecznych, dotyczące definiowania polityki mieszkaniowej, proces podejmowania decyzji przez aktorów społecznych w zakresie polityki mieszkaniowej oraz realizowanie decyzji podjętych przez aktorów społecznych wzajemnie na siebie wpływają. Z kolei realizowanie decyzji podjętych przez aktorów społecznych wpływa na nierówności społeczne w zakresie udziału aktorów społecznych w procesie polityki mieszkaniowej.

Schemat 1. Relacje pomiędzy jednostkami analizy w schemacie „D-Housing”

Udział aktorów społecznych w procesie polityki mieszkaniowej wyrażone w dyskusji, w podejmowaniu decyzji, w realizacji decyzji i konsekwencji wdrażania tych decyzji dotyczących nierówności społecznych w dostępie aktorów społecznych do procesu polityki



Źródło: Zubrzycka-Czarnecka 2019, s. 206.

Stosownie do potrzeb badawczych schemat może być rozbudowywany. Sposób rozwijania schematu obrazują na przykładzie pierwszej jednostki analizy (dyskusje aktorów społecznych dotyczące definiowania polityki mieszkaniowej). Wyróżniam trzy elementy (bardziej szczegółowe jednostki analizy):

- 1) aktorów społecznych, biorących udział w dyskusji;
- 2) praktyki umożliwiające udział w dyskusji (praktyki dyskursywne) i ich produkty oraz
- 3) treść dyskusji (w której badany jest dyskurs oraz temat dyskusji).

Schemat 2. Dyskusje aktorów społecznych dotyczące definiowania polityki mieszkaniowej



Źródło: Zubrzycka-Czarnecka 2019, s. 207.

Badanie pierwszej jednostki analizy służy uzyskaniu wiedzy na temat tego, kim są potencjalni aktorzy społeczni związani z polityką mieszkaniową. Pozwala także uzyskać informacje o rzeczywistych uczestnikach procesu polityki mieszkaniowej. Ważnym zadaniem jest zbadanie sprawczości aktorów społecznych, czyli tego, jak postrzegają oni swój udział w kreowaniu polityki mieszkaniowej oraz jaka jest ich wizja kreowania tej polityki. Z kolei badanie drugiej jednostki analizy – praktyk umożliwiających udział w dyskusji (praktyki dyskursywne) dostarcza wiedzy o miejscach, formach, sposobach i procedurach dotyczących uczestnictwa aktorów społecznych w kreowaniu polityki mieszkaniowej. W ich produktach (np. literaturze naukowej, stanowiskach ciał konsultacyjnych, ekspertyzach, wynikach konsultacji społecznych, dyskusjach w mediach) zawarta jest treść dyskusji. Natomiast analiza treści dyskusji (trzeciej jednostki analizy) obejmuje badanie przedmiotu dyskusji (np. hierarchii spraw dla różnych aktorów) oraz badanie dyskursu.

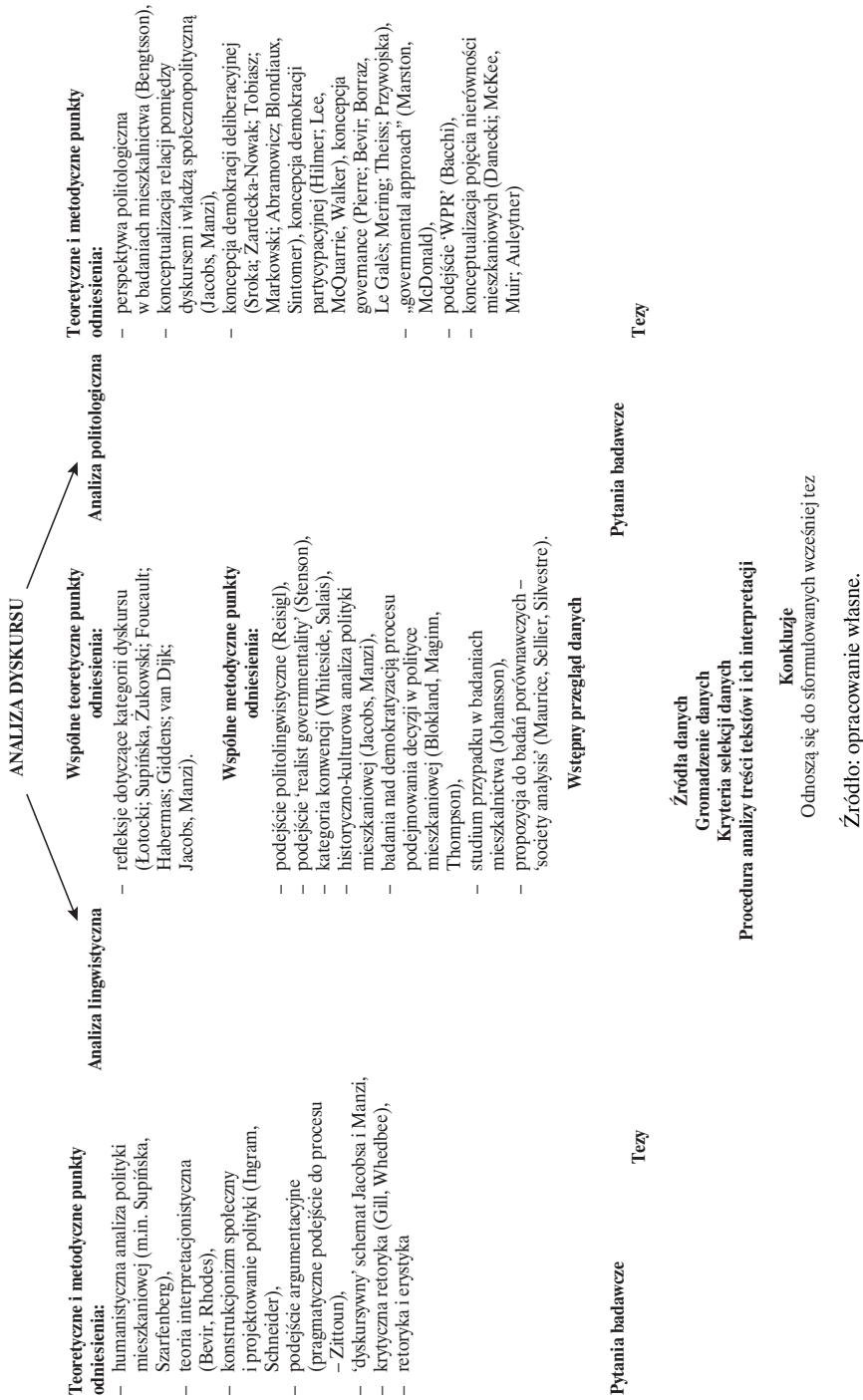
W podobny sposób można rozwijać pozostałe trzy jednostki analizy (proces podejmowania decyzji przez aktorów społecznych w zakresie polityki mieszkaniowej; realizowanie decyzji podjętych przez aktorów społecznych; konsekwencje realizacji tych decyzji w kontekście nierówności społecznych w zakresie udziału aktorów społecznych w procesie polityki mieszkaniowej) konstruowanego przeze mnie schematu badawczego. Dzięki temu umożliwi on zarówno prowadzenie wieloaspektowych badań, jak i realizowanie projektów badawczych odnoszących się do wybranego, wąskiego zakresu problematyki badawczej, związanej z udziałem aktorów społecznych w procesie polityki mieszkaniowej.

Dotychczas rozwinęłam i testowałam w badaniach omówioną powyżej część schematu „D-Housing”. Koncentrowałam się na badaniu dyskursu. W tym celu opracowałam ogólny zarys procedury badawczej (politologiczno-lingwistyczną analizę dyskursu) służącej do badania dyskursu.

Poszczególne etapy procesu badawczego zostały jedynie zarysowane. Ich kolejność jest uzależniona od przyjętego podejścia teoretyczno-metodycznego. Jednak wspólną cechą jest łączenie analizy lingwistycznej i politologicznej. Analiza lingwistyczna obejmuje badanie pozyskanych danych pod kątem konstruowanych w nich przez aktorów społecznych znaczeń, ich interpretacji oraz konstruowania i „samo-konstruowania się” aktorów społecznych. Z kolei analiza politologiczna służy badaniu m.in. cech polityki mieszkaniowej, jej typu, uwzględnianych przez nią wartości, definiowania problemów mieszkaniowych, ujmowanych w agendzie polityki oraz relacji pomiędzy dyskursem a władzą społeczno-polityczną.

W kolejnych rozdziałach książki wybrane elementy schematu „D-Housing” będą testowane na danych zebranych dla wyróżnionych sfer polityki mieszkaniowej o niskim, średnim i wysokim poziomie udziału aktorów społecznych w procesie polityki mieszkaniowej.

Schemat 3. Politologiczno-lingwistyczna analiza dyskursu



1.3. Procedura badawcza, schemat prezentacji wyników badań, struktura książki

Na podstawie przeglądu dotychczasowych wyników badań przyjmuję założenie, że w związku z kryzysem weberowskiej prawnoracjonalnej (biurokratycznej) legitymizacji władzy oraz kryzysem ekonomicznego nowego zarządzania publicznego (NPM), prawomocność władzy politycznej w odniesieniu do polityki mieszkaniowej opiera się na partycypacji obywateli, ich udziale w procesie sprawowania władzy oraz na ich udziale w dyskusji o treści i sposobie sprawowania władzy. Ponadto zakładam, że polityka mieszkaniowa może być definiowana szeroko i obejmować różnorodne sfery działalności władz publicznych (jak reprivatyzacja, rewitalizacja, sąsiedztwa czy innowacje mieszkaniowe), które są powiązane z zamieszkiwaniem.

Problem badawczy formułuję następująco: jaki jest stan demokratyczności polityki mieszkaniowej? Główna teza badawcza zakłada, że empiryczne zastosowanie koncepcji „demokratyczności polityki mieszkaniowej” (KDPM) oraz schematu „D-Housing”, poprzez dostarczenie wiedzy o mechanizmach włączania i blokowania udziału aktorów społecznych (obywateli) w procesie polityki mieszkaniowej, umożliwi ocenę, na ile rozproszenie i usieciowienie kreowania polityki pozwala na skuteczniejsze i bardziej innowacyjne rozwiązywanie problemów społecznych, na ile zaś utrudnia sprawne działanie, w sytuacji, gdy istnieją istotne konflikty w danym obszarze polityki publicznej.

W badaniach weryfikuję także następujące dodatkowe tezy badawcze:

- 1) Zakres i forma udziału aktorów społecznych w procesie polityki mieszkaniowej w Warszawie są zróżnicowane strukturalnie. Można wyróżnić sfery tej polityki o wysokim poziomie demokratyczności (jak sąsiedztwa, rewitalizacja oraz innowacje mieszkaniowe) oraz sfery o niskim (reprivatyzacja oraz budownictwo społeczne) i średnim poziomie demokratyczności (bezdolność).
- 2) Zakres i forma udziału aktorów społecznych w procesie polityki mieszkaniowej w Warszawie są zróżnicowane w czasie, zmieniały się na różnych etapach rozwoju tej polityki w latach 2000–2016.
- 3) Zakres i forma udziału aktorów społecznych w procesie polityki mieszkaniowej w Warszawie są zróżnicowane przestrzennie. W niektórych dzielnicach Warszawy są bardziej zaawansowane niż w innych.
- 4) Problemy związane z demokratycznością polityki mieszkaniowej w Warszawie przyczyniły się z jednej strony do większej aktywizacji interesariuszy tej polityki, a z drugiej – wymusiły rozwój praktyk włączania aktorów społecznych do kształtowania i realizacji tej polityki.

- 5) Powyższe zagadnienia można konceptualizować i operacjonalizować przy pomocy KDPM oraz schematu „D-Housing”, co potwierdza ich użyteczność dla badania udziału aktorów społecznych w kształtowaniu i realizacji polityki mieszkaniowej na poziomie lokalnym.

Materiały źródłowe objęły dokumenty, takie jak: statuty, strategie, programy, projekty itp. tworzone przez władze lokalne, akty prawne, dane statystyczne, artykuły prasowe. Szczegółowy wykaz dokumentów zamieszczono w Aneksie nr 2. W odniesieniu do powyższych dokumentów (z wyjątkiem artykułów prasowych) kryteria ich doboru były następujące: najważniejsze dokumenty regulujące udział aktorów społecznych w wyróżnionych sferach polityki mieszkaniowej, dokumenty wyjaśniające kontekst współrzędzenia w badanych sferach polityki mieszkaniowej oraz dokumenty wskazane jako ważne przez respondentów wywiadów pogłębiomych. Badanie opierało się na metodzie studium przypadku (Strumińska-Kutra, Kołodkiewicz 2012, s. 1–40). Każda z wyróżnionych sfer polityki mieszkaniowej traktowana była jako odrębny przypadek. W analizie zebranych materiałów zastosowałam jakościową analizę dokumentów – analizę tematyczną. Jej etapami są:

- 1) dokładny przegląd zebranych danych jakościowych,
- 2) zakodowanie danych,
- 3) posortowanie zakodowanych danych w ogólniejsze zbiory – wątki tematyczne oraz
- 4) opis danych (Krzystek 2018).

W przypadku artykułów prasowych, badanie opiera się głównie na analizie 244 artykułów opublikowanych w latach 2000–2016 w ogólnopolskim dzienniku – „Gazecie Wyborczej”. Dziennik ten – o profilu lewicowym – jest wydawany od 1989 r. Jego wybór jest uzasadniony tym, że pomimo wyraźnie określonego profilu ideologicznego, „Gazeta Wyborcza” jest uznawana za najbardziej rzetelną gazetę pod względem polityki mieszkaniowej w Warszawie. Archiwum gazety udostępnia artykuły z wielu lat. Gazeta posiada dział lokalny poświęcony Warszawie. Na początku, na podstawie słów kluczowych (np. „Warszawa”, „partycypacja”, „deliberacja”, „udział”, „mieszkańcy”, „reprivatyzacja”) przygotowałam obszerną bazę danych/korpus tekstów. Następnie, zgromadzone dane zostały poddane selekcji. Zawężanie materiału badawczego zostało przeprowadzone na podstawie wyróżnionych kryteriów (Reisigl 2011): reprezentatywność/typowość, wpływ (intertekstualny lub interdyskursywny), istotność, wyjątkowość, redundancja i oryginalność danych. Są to typowe kryteria stosowane w lingwistyce do porządkowania i selekcji korpusu, który jest przedmiotem analizy. Artykuły zostały uporządkowane w oddzielne zbiory dla każdego obszaru tematycznego (sfery polityki mieszkaniowej) oraz odpowiednio oznakowane (kod zawiera rok publikacji oraz numer w szeregu artykułów dla danego roku publikacji). W analizie treści artykułów stosowałam

otwarte kodowanie danych. Analiza skupiła się na wypowiedziach obywateli, które bezpośrednio przytaczali dziennikarze oraz na opisie zjawisk. Pomijałam opinie i komentarze dziennikarzy. W efekcie, w badaniu nie ujęłam dyskursu medialnego.

W pracy badawczej uwzględniłam też treści dziesięciu indywidualnych wywiadów pogłębionych (Gudkova 2012, s. 111–129) przeprowadzonych z interesariuszami polityki mieszkaniowej m.st. Warszawy⁴. Respondenci zostali wybrani metodą celowego doboru próby. Wśród uczestników byli urzędnicy miejscy, przedstawiciele obywateli w branżowych komisjach dialogu społecznego, badacze, aktywiści miejscy oraz przedstawiciele obywateli w innych instytucjach deliberacyjnych, powiązanych z mieszkalnictwem (jak np. Komitet Rewitalizacji Zintegrowanego Programu Rewitalizacji Miast Warszawy do 2022 roku). Z rozmówcami kontaktowałam się początkowo drogą mailową, następnie – telefoniczną. Scenariusz wywiadu zawierał kilka bloków tematycznych. Pytałam między innymi: o występowanie w badanych sferach mieszkalnictwa praktyk włączania lub niewłączania aktorów społecznych do kreowania polityki mieszkaniowej, o charakter tych praktyk, o zróżnicowane przestrzenne oraz zmienność w czasie. Wywiady obejmowały organizacyjne, proceduralne i społeczno-polityczne funkcjonowanie tych praktyk. Interesowało mnie, jak są one powiązane z rozproszeniem i usieciowieniem procesu polityki mieszkaniowej. Dociekałam tego, jakie jest otoczenie tych praktyk – czy jest ono konsensualne czy skonfliktowane. Pytałam o to, jaki te praktyki mają lub mogą mieć wpływ na skuteczność i innowacyjność polityki mieszkaniowej. Próbowałam ustalić, czy zdaniem respondentów praktyki te ułatwiają sprawne działanie w badanej sferze polityki mieszkaniowej. Wywiady trwały od jednej do dwóch godzin. Zostały one nagrane cyfrowo, za zgodą uczestników, przepisane (transkrypcja nagrania) i poddane analizie tematycznej. W analizie zastosowałam schemat kodowania indukcyjnego. Kody odzwierciedlały tematy, które wyłoniły się z otwartego kodowania. W trakcie przeprowadzania wywiadów kierowałam się zasadami zawartymi w Kodeksie Etyki Socjologa Polskiego Towarzystwa Socjologicznego. Wywiady przeprowadziłam w okresie od kwietnia 2018 r. do maja 2019 r. Spis wywiadów znajduje się w Aneksie 3.

W związku z bardzo dużym zakresem sfery budownictwa społecznego (odpowiednik angielskiego terminu *social housing*, obejmującego *public/council housing* – zasób komunalny oraz *community housing* – inne formy np. Towarzystwa Budownictwa Społecznego, spółdzielnie mieszkaniowe itp.) na etapie gromadzenia danych do analiz został on zawężony do zasobu komunalnego. Zebrane dane

⁴ We wniosku badawczym planowano przeprowadzenie 40 indywidualnych wywiadów pogłębionych, jednak w praktyce okazało się to niemożliwe ze względu na odmowy udziału w wywiadach (przede wszystkim ze strony przedstawicieli organizacji pozarządowych).

zostały poddane analizie jakościowej (w niniejszej książce – analizie tematycznej, zaś w przywołanych artykułach – wybranym metodom krytycznej analizy dyskursu). Wymagało to zawężenia korpusu badanych tekstów. Wybrana część budownictwa społecznego zamieszkiwana jest przez osoby w największym stopniu zagrożone wykluczeniem społecznym, których udział w procesie polityki mieszkaniowej – zgodnie z założeniami rozwijanej przeze mnie koncepcji „Deliberatywnej Demokratyczności Procesu Polityki Mieszkaniowej” – w największym stopniu wymaga monitorowania oraz wsparcia.

W książce kontekstualizuję zebrane dane jakościowe przez ich osadzenie na tle przeglądu wybranych cech sytuacji mieszkaniowej oraz polityki mieszkaniowej w Warszawie w latach 2000–2016. Następnie, stosując analizę tematyczną, porządkuję i opisuję uzyskane dane, dotyczące udziału obywateli w kreowaniu polityki mieszkaniowej w wyróżnionych jej sferach. Dla każdej sfery polityki mieszkaniowej, zebrane dane interpretuję z zastosowaniem koncepcji „Deliberatywnej Demokratyczności Procesu Polityki Mieszkaniowej” oraz przyjętej definicji skuteczności i innowacyjności polityki mieszkaniowej (omówione w Rozdziale 1).

Ponadto, ze względu na złożoność pozyskanych danych oraz ich zróżnicowanie, szczegółowej analizie poddałam wybrane spójne tematycznie wiązki danych. Wątki te analizowałam z wykorzystaniem bardziej złożonego podejścia teoretyczno-metodycznego, mieszczącego się w ramach schematu „D-Housing” i opublikowałam w formie artykułów badawczych (zob. Aneks 1). W książce przytaczam jedynie najważniejsze wnioski z analiz omówionych szerszej w tych pracach.

Wyniki badań są prezentowane według określonego schematu. Po pierwsze, kolejne rozdziały książki poświęcone są badaniem w projekcie sferom polityki mieszkaniowej (reprywatyzacji, zasobowi mieszkań komunalnych, bezdomności, sąsiedztwom, rewitalizacji oraz innowacjom mieszkaniowym). Są one uporządkowane według kryterium poziomu zaangażowania aktorów społecznych w proces decyzyjny w polityce mieszkaniowej, od najniższego do najwyższego. Po drugie, każda, wyróżniona sfera polityki mieszkaniowej jest omawiana według trzech kryteriów: aspektu proceduralnego⁵, organizacyjnego⁶ i społeczno-politycznego⁷ udziału aktorów społecznych (przede wszystkim mieszkańców, obywateli) w kształtowaniu polityki mieszkaniowej (obrazuje to Tabela 4).

⁵ Rozumianego jako określanie zasad współpracy, regulacja, ramy formalne działań dotyczących deliberacji i partycypacji w badanej sferze polityki mieszkaniowej.

⁶ Rozumianego jako koordynowanie, urządzanie współpracy, prowadzenie działań dotyczących deliberacji i partycypacji w badanej sferze polityki mieszkaniowej.

⁷ Rozumianego jako relacje społeczne i władza społeczno-polityczna między uczestnikami deliberacji i partycypacji w badanej sferze polityki mieszkaniowej.

Tabela 4. Schemat prezentacji wyników badań

Sfery polityki mieszkaniowej	Aspekt proceduralny (określanie zasad współpracy)	Aspekt organizacyjny (koordynowanie, zarządzanie współpracą)	Aspekt społeczno-polityczny (relacje społeczne i władza społeczno-polityczna)
Reprywatyzacja	<ul style="list-style-type: none"> Zasady działania określane jednostronnie przez Miasto Zasady działania określane jednostronnie przez aktorów społecznych, niebędących politykami Formułowanie zasad współpracy przez Miasto, ale z uwzględnieniem deliberacji i partycypacji 	<ul style="list-style-type: none"> Zaniechanie przez Miasto koordynowania współpracy z aktorami społecznymi, niebędącymi politykami, brak działań Odgórna, ale częściowo deliberacyjna i partycypacyjna koordynacja przez Miasto współpracy z aktorami społecznymi, niebędącymi politykami 	<ul style="list-style-type: none"> Wykluczający charakter współpracy Wzajemny dystans i brak zaufania Ujawnienie się słabych stron (np. uwikłanie w partykularne interesy) aktorów społecznych, niebędących politykami jako uczestników procesów decyzyjnych Wpływ społecznego postrzegania lokatorów i właścicieli reprivatyzowanych mieszkań na ich pozycję w procesach decyzyjnych
Budownictwo społeczne – zasób komunalny	<ul style="list-style-type: none"> Zasady działania określane jednostronnie przez Miasto Formułowanie zasad współpracy przez Miasto z uwzględnieniem deliberacji i partycypacji 	<ul style="list-style-type: none"> Nadzór i kontrola, niekiedy informowanie Konfrontacja Brak przeciwdziałania nieprawidłowościom Konsultacje społeczne 	<ul style="list-style-type: none"> Problemy w komunikacji Różnice interesów Trudności aktorów społecznych, niebędących politykami w uczestnictwie w procesie decyzyjnym Ukryte cele Zyczeniowość i roszczeniowość
Bezdomność	<ul style="list-style-type: none"> Zasady działania określane przez aktorów społecznych, niebędących politykami, we współpracy z Miastem Zasady działania jednostronnie określone przez aktorów społecznych, niebędących politykami 	<ul style="list-style-type: none"> Odgórna (<i>top-down</i>) koordynacja przez Miasto współpracę z aktorami społecznymi, niebędącymi politykami Początki akceptacji dla współdecydowania 	<ul style="list-style-type: none"> Problemy w komunikacji Konfrontacyjność Podział „my” – „wy” Różnice w podejściu do celu działania Trudności aktorów społecznych, niebędących politykami w uczestnictwie w procesie decyzyjnym Nierówna pozycja stron Sektorowość

Sfery polityki mieszkaniowej	Aspekt proceduralny (określanie zasad współpracy)	Aspekt organizacyjny (koordynowanie, zarządzanie współpracą)	Aspekt społeczno-polityczny (relacje społeczne i władza społeczno-polityczna)
Sąsiedztwa	<ul style="list-style-type: none"> Zasady działania określane przez Miasto i aktorów społecznych, niebędących politykami (współtworzenie inicjatyw) Zasady działania określane przez Miasto 	<ul style="list-style-type: none"> Koordynacja odgórna lub brak działań podejmowanych przez Miasto Początki akceptacji Miasta dla współdecydowania 	<ul style="list-style-type: none"> Pozytywny wpływ na relacje urzędnik-klient Duża popularność wójtów w sąsiadztwach (szczególnie wśród kobiet) Nierównomierny rozwój przestrzenny Oddolna aktywność aktorów społecznych, niebędących politykami
Rewitalizacja	<ul style="list-style-type: none"> Zasady działania określane przez Miasto, partycypacja i deliberacja często formalne Zasady działania określane przez Miasto, ale z większym naciskiem na partycypację i deliberację 	<ul style="list-style-type: none"> Koordynacja odgórna przez Miasto Początki akceptacji Miasta dla współdecydowania 	<ul style="list-style-type: none"> Odmienne cele, interesy Naciski lobby np. w odniesieniu do wydawania warunków zabudowy Społecznie ukształtowane sposoby rozumienia (ramy) partycypacji w procesach Problem spraw złożonych oraz frekwencji Problem złego doboru prelegentów
Innowacje mieszkaniowe	<ul style="list-style-type: none"> Zasady działania określane przez Miasto, z naciskiem na partycypację i deliberację 	<ul style="list-style-type: none"> Współpraca i wspieranie aktorów społecznych, niebędących politykami przez Miasto 	<ul style="list-style-type: none"> Opór grup interesu oraz urzędników; nieufność radnych Ujawnianie się trudności części aktorów społecznych, niebędących politykami w konstruktywnej współpracy Społeczne konstruowanie ram (politycznych racjonalności) udziału aktorów społecznych, niebędących politykami w procesie decyzyjnym

Źródło: opracowanie własne.

Struktura książki jest pochodną zastosowanej konceptualizacji polityki mieszkaniowej jako demokratycznej polityki, w której prawomocność władzy politycznej opiera się na partycypacji i deliberacji obywateli w procesie sprawowania władzy. Poszczególne części książki przechodzą od zarysowania perspektywy teoretycznej oraz narzędzi metodycznych (służących badaniu udziału aktorów społecznych w procesie decyzyjnym w mieszkalnictwie) do przedstawienia wyników badań. Sposób uporządkowania rozdziałów wynika także z przyjętej szerokiej definicji polityki mieszkaniowej. Kolejne rozdziały obrazują zakres i formę udziału aktorów społecznych w procesie polityki mieszkaniowej w Warszawie w odniesieniu do wyróżnionych sfer mieszkaniowych (reprzywatyzacji, budownictwa społecznego – mieszkań komunalnych, bezdomności, sąsiedztw, rewitalizacji oraz innowacji mieszkaniowych).

Książka zawiera siedem rozdziałów oraz zakończenie. Rozdział pierwszy „Ramy teoretyczne i metodyczne badania” przybliży inspiracje i założenia teoretyczne koncepcji „demokratyczności polityki mieszkaniowej” oraz opisuje schemat badawczy „D-Housing”. W jego końcowej części omówiona zostaje procedura badawcza, schemat prezentacji wyników badań i struktura książki.

Rozdział drugi „Reprzywatyzacja jako sfera o niskim poziomie udziału aktorów społecznych w procesie decyzyjnym” zawiera przybliżenie uwarunkowań prawnych, związanych z tym zagadnieniem. Następnie prezentuję w nim, poddane analizie tematycznej, dane dotyczące udziału aktorów społecznych, niebędących politykami w procesach decyzyjnych dotyczących reprzywatyzacji. Dane te są omawiane w kontekście ustalania zasad i organizowania współrzędzenia oraz relacji społecznych i władzy społeczno-politycznej. W przypadku ustalania zasad współrzędzenia, początkowo były one określane jednostronnie przez Miasto lub mieszkańców (w atmosferze konfrontacji). Jednak w kolejnych latach Miasto próbowało w coraz większym stopniu uwzględniać deliberację i partycypację w regulowaniu współpracy. Z kolei odnosząc się do sposobu jej organizowania, można zaobserwować przejście od braku podejmowania przez Miasto aktywnych działań koordynujących udział aktorów społecznych, niebędących politykami w procesie podejmowania decyzji do odgórną (*top-down*) koordynacji, uwzględniającej częściowo deliberację i partycypację. Współrzędzenie w sferze reprzywatyzacji odbywało się w specyficznych warunkach relacji władzy społeczno-politycznej. Początkowo przeważał dystans, brak zaufania, a nawet praktyki wykluczające lokatorów reprzywatyzowanych mieszkań z procesów decyzyjnych. W późniejszym czasie aktorzy społeczni (politycy i mieszkańcy) zaczęli wykazywać więcej chęci do konstruktywnej współpracy.

W rozdziale trzecim „Budownictwo społeczne – zasób mieszkań komunalnych jako sfera o niskim poziomie udziału aktorów społecznych w procesie de-

czyjnym” zarysowują dane dotyczące zasobów, struktury, zasad dostępu, skali potrzeb związanych z budownictwem komunalnym. Na tym tle prezentuję ustalenia z przeprowadzonych badań, obejmujące udział aktorów społecznych w regulowaniu i organizowaniu procesów decyzyjnych. W końcowej części spoglądam na współzrządzenie w omawianej sferze polityki mieszkaniowej z perspektywy władzy społeczno-politycznej. W odniesieniu do mieszkań komunalnych, zasady udziału aktorów społecznych, niebędących politykami w procesie decyzyjnym są zasadniczo jednostronnie określone przez Miasto. Jednak od ok. 2016 r. Miasto w coraz większym stopniu uwzględnia w nich deliberację i partycypację. Z kolei transformacja sposobu organizowania współzrządzenia polegała na przejściu od nadzoru i kontroli do nielicznych konsultacji społecznych. Do 2016 r. współpraca mieszkańców z Miastem przebiegała jednak w kontekście trudnych relacji władzy społeczno-politycznej. Cechowały ją: problemy w komunikacji, różnice interesów, ukryte cele stron, życzeniowość i roszczeniowość.

Rozdział czwarty „Bezdomność jako sfera o średnim poziomie udziału aktorów społecznych w procesie decyzyjnym” wychodzi od wskazania skali potrzeb oraz uwarunkowań prawnych. Następnie koncentruję się na ujęciu badanej tematyki w dokumentach z zakresu polityki publicznej Miasta Stołecznego Warszawy. W tym kontekście staram się pokazać, jak przebiega proces włączania (i „włączania się”) aktorów społecznych w kreowanie polityki mieszkaniowej w zakresie bezdomności (zaczynając od ustalania zasad i organizowania tego procesu, a kończąc na relacji władzy społeczno-politycznej). I tak, w przypadku regulowania współzrządzenia można zaobserwować dominację określania zasad działania przez aktorów społecznych, niebędących politykami lub przez Miasto. Organizacje aktorów społecznych, niebędących politykami są na tyle silne, że czasami próbują nawet jednostronnie formułować „zasady gry” (w przypadku konfrontacji z Miastem). Jednak organizacja współpracy aktorów społecznych wskazuje na stopniowe przechodzenie od odgórnego (*top-down*) koordynacji przez Miasto do początków akceptacji dla współdecydowania. Pomimo silniejszej pozycji aktorów społecznych, niebędących politykami (a właściwie ich organizacji, gdyż sami bezdomni są w bardzo małym stopniu aktywni) w procesie decyzyjnym niż w sferze repywatyzacji czy mieszkań komunalnych, jednak i tu relacje władzy społeczno-politycznej są bardzo trudne. Obrazują to: konfrontacyjność, podział „my” – „wy”, różnice w podejściu do celu działania, nierówna pozycja stron czy utrzymujące się podejście sektorowe w działaniu Miasta.

W rozdziale piątym „Sąsiedztwa jako sfera o wysokim poziomie udziału aktorów społecznych w procesie decyzyjnym” przyglądam się kontekstom ujmowania tematyki aktywizacji sąsiedztw w ramach polityki mieszkaniowej w Warszawie. Pokazuję zróżnicowaną grupę aktorów społecznych zaangażowanych w proces decyzyjny. Przybliżam ujęcie badanej tematyki w dokumentach z zakresu polityki

publicznej Miasta Stołecznego Warszawy. Z kolei w Aneksie nr 4 definiuję pojęcie sąsiedztwa. Na tle tych rozważań analizuję udział aktorów społecznych w procesach decyzyjnych w kontekście ustalania zasad i organizowania współrzędzenia oraz powiązanych z tym relacji władzy społeczno-politycznej. Jeśli chodzi o regulowanie udziału aktorów społecznych w procesie decyzyjnym, to wyraźne jest przejście od określania zasad działania przez Miasto w kierunku współtworzenia inicjatyw. Jednak nadal Miasto ma pozycję dominującą w tym zakresie. Podobnie sytuacja kształtuje się w przypadku koordynowania, organizowania współrzędzenia. Odmienne od wcześniej omawianych sfer polityki mieszkaniowej wyglądają relacje władzy społeczno-politycznej. Podkreśla się pozytywny wpływ współrzędzenia na relacje urzędnik-klient czy docenia oddolną aktywność aktorów społecznych, niebędących politykami.

Przedostatni rozdział – szósty „Rewitalizacja jako sfera o wysokim poziomie udziału aktorów społecznych w procesie decyzyjnym” zaczyna się od nakreślenia kontekstów kształtowania się rewitalizacji w Warszawie. W dalszej części zwracam uwagę na grupy aktorów społecznych zaangażowanych w proces rewitalizacji. Następnie przybliżam ujęcie rewitalizacji w dokumentach z zakresu polityki publicznej Miasta Stołecznego Warszawy. Po tym wprowadzeniu w badaną tematykę przechodzę do zagadnień związanych z regulowaniem i organizowaniem udziału aktorów społecznych w procesach decyzyjnych oraz dotyczących ich relacji władzy społeczno-politycznej. Gdy idzie o regulowanie współrzędzenia, można zaobserwować przejście od określania zasad działania przez Miasto z często formalnym odwoływaniem się do partycypacji i deliberacji, do ich rzeczywistego stosowania. Przekłada się to na organizowanie współpracy, w którym koordynacja odgórna przez Miasto ustępuje akceptacji Miasta dla współdecydowania. Jednak problematyczne pozostają relacje władzy społeczno-politycznej, jak naciski lobby (np. w odniesieniu do wydawania warunków zabudowy) czy społecznie ukształtowanych sposobów rozumienia (ram) partycypacji.

W ostatnim rozdziale – siódmym „Innowacje mieszkaniowe jako sfera o wysokim poziomie udziału aktorów społecznych w procesie decyzyjnym” przybliżam pojęcie innowacji mieszkaniowych. W dalszej kolejności zarysowuję przykłady innowacji mieszkaniowych w polityce mieszkaniowej w Warszawie. Rozważania te stanowią tło do analizy wybranego projektu innowacji mieszkaniowych w kontekście ustalania zasad i organizowania współrzędzenia oraz relacji społecznych i władzy społeczno-politycznej. I tak, zasady działania są określane przez Miasto, jednak z naciskiem na partycypację i deliberację. Podobnie organizowanie udziału aktorów społecznych w procesie decyzyjnym cechuje współpraca i wspieranie aktorów społecznych, niebędących politykami przez Miasto. Jednak relacje władzy społeczno-politycznej nadal utrudniają współrzędzenie. Chodzi o opór grup

interesu oraz urzędników, nieufność radnych czy społeczne konstruowanie ram (politycznych racjonalności) uczestnictwa mieszkańców w procesie decyzyjnym.

Książkę zamyka zakończenie, w którym wnioski z przeprowadzonych badań zostały odniesione do dotychczasowych ustaleń w badaniach mieszkalnictwa na temat udziału aktorów społecznych w procesie kształtowania i realizacji polityki mieszkaniowej. W części tej ujęto także rozważania na temat zastosowalności schematu „D-Housing” oraz implikacji wyników badań dla praktyki polityki mieszkaniowej w Warszawie.

Jak była o tym mowa – dane, na których opieram się w tej publikacji są uzupełniane analizami zawartymi w opublikowanych wcześniej pracach naukowych. Zasadniczo dopiero łącznie z nimi obrazują całość przeprowadzonych badań nad tematyką udziału aktorów społecznych w procesach decyzyjnych w polityce mieszkaniowej w Warszawie. Wybór danych prezentowanych w książce, ich opracowanie i interpretacja (z naciskiem na przystępność odbioru) mają służyć udostępnieniu szerszemu gronu odbiorców – nie tylko badaczom, ale także praktykom – wniosków z przeprowadzonych badań. Praca ma nie tyle całościowo wyjaśniać obszerną tematykę badawczą, ile stanowić inspirację do podejmowania bardziej pogłębionych analiz zjawisk zidentyfikowanych w badaniu.

Niniejsza książka nie powstałaby bez pomocy zespołu badawczego, w którego skład poza mną wchodził także doktorant – Michał Niedziela. Jego zadaniem było wsparcie mnie w zbieraniu i wstępnym przeglądzie danych pochodzących z artykułów prasowych. Ważny wkład w publikację mają także rozmówcy – aktywiści miejscy, badacze, przedstawiciele organizacji pozarządowych oraz instytucji Miasta Stołecznego Warszawy. Praca wiele zyskała dzięki krytycznym uwagom dwóch recenzentów – profesora Macieja Cesarskiego oraz profesora Jacka Sroki. Do tych wszystkich osób kieruję podziękowanie.

ROZDZIAŁ 2

Reprywatyzacja jako sfera o niskim poziomie udziału aktorów społecznych w procesie decyzyjnym

2.1. Uwarunkowania prawne reprywatyzacji w Warszawie – zarys tematyki

Reprywatyzacja dotyczy zwrotu majątku spadkobiercom dawnych właścicieli, którzy utracili go na rzecz Miasta Stołecznego Warszawy w wyniku dekretu Bieruta (tzw. dekretu warszawskiego) z 1945 roku. Władze w Polsce lat stalinizmu uzasadniały odbiór nieruchomości koniecznością odbudowy miasta. W czasie II wojny światowej Warszawa straciła 850 tys. mieszkańców (w tym liczną populację żydowską, która w 1938 r. liczyła 368 394 i tylko 18 000 w 1946 r.) (Historia... 2018). Po stłumieniu powstania warszawskiego prawie cała pozostała przy życiu ludność została wysiedlona z miasta, które następnie hitlerowscy okupanci zrównali z ziemią. W efekcie zniszczeniu uległo 67% Warszawy. Osoby powracające do miasta po wojnie nie miały gdzie mieszkać. Dekret warszawski, został uchwalony w celu ułatwienia procesu odbudowy miasta. Objął on ponad 14 tys. ha gruntów, głównie w centrum miasta (ponad jedną czwartą obszaru stolicy) i pozbawił majątku ponad 20 tys. warszawiaków (Palicki 2016). Pozostały na tym terenie zasób mieszkaniowy został wówczas zaludniony najemcami.

Zgodnie z dekretem właściciele mieli prawo do zapłaty. Teoretycznie można było wnioskować o użytkowanie wieczyste skomunalizowanego gruntu lub uzyskać inną działkę o równej wartości. Jednak tylko 303 z 15 000 złożonych wniosków zostało rozpatrzonych pozytywnie (Palicki 2016). Wiele wniosków w ogóle nie zostało rozstrzygniętych. Po 1989 r. żaden rząd (ani lewicowy, ani prawicowy) nie podjął się legalnego uregulowania kwestii zwrotu mienia. Przyjęto tzw. oddolny, sądowy model reprywatyzacji majątku. Wiązało się to z odwołaniami od decyzji wydanych kilkadziesiąt lat wcześniej lub działaniami zmuszającymi władze do rozpatrzenia wniosków, które nigdy nie zostały rozstrzygnięte¹.

¹ Powyższy fragment został zaczerpnięty z artykułu pt. „Discursive construction of the perception of gender identity. The case of tenants and owners in re-privatization/property restitution in Warsaw” z 2021 r.

Ustawa reprywatyzacyjna została uchwalona w 2001 r. przez rząd Jerzego Buzka. Aktorzy społeczni byli – w pewnym zakresie – konsultowani przy przygotowywaniu tego dokumentu:

Po wyborach w 1997 r. rząd premiera Jerzego Buzka natychmiast zajął się problemem, uznając go za jeden z priorytetów. Rozpoczęto intensywne prace nad kompleksową ustawą reprywatyzacyjną. Odbywano konsultacje polityczne, rozmawiano z wieloma środowiskami obywatelskimi. Przeprowadzono akcję medialną wyjaśniającą, dlaczego należy przeprowadzić ten proces. Po populistycznej negatywnej kampanii na rzecz reprywatyzacji z okresu rządów koalicji SLD–PSL obywatele otrzymali rzetelną informację. Przyniosło to pozytywny rezultat. Badania przeprowadzone w maju 1999 r. przez CBOS wykazały, iż 44 proc. reprezentatywnego zbioru badanych obywateli opowiadało się jako zwolennicy przeprowadzenia reprywatyzacji. Procesu tego nie popierało 37 proc., zaś 19 proc. nie miało zdania (Łaszkiewicz 2016).

Jednak zawetował go Prezydent Aleksander Kwaśniewski. W 2016 r. uchwalono

zmiany w obowiązujących przepisach wprowadzanych przez ustawę z 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2016 r. poz. 1271), zwaną także małą ustawą reprywatyzacyjną (Perzyna 2016).

Jej celem było „uporządkowanie wybranych kwestii związanych z realizacją roszczeń byłych właścicieli gruntów warszawskich” (tamże). Prezydent Bronisław Komorowski zaskarżył projekt ustawy do Trybunału Konstytucyjnego wskazując, że zmiany „mogą prowadzić do utraty przez byłych właścicieli uprawnień do odszkodowań za utraconą własność” (tamże). Jednak Trybunał orzekł zgodność z Konstytucją tych rozwiązań. Trybunał Konstytucyjny:

orzekł, że unieważnianie decyzji administracyjnych kilkadziesiąt lat po ich wydaniu jest sprzeczne z artykułem 2. ustawy zasadniczej, czyli zasadą zaufania obywateli do państwa. A duża część zwrotów nieruchomości jest podejmowanych na podstawie unieważnienia decyzji administracyjnych, które zapadły pod koniec lat 40. (Palicki 2016).

W sprawie reprywatyzacji wypowiadał się też Sąd Najwyższy.

W 2017 r. powołano Komisję do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprywatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (tzw. Komisję Weryfikacyjną). Podstawą prawną jej działania jest ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprywatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz.U. z 2017 r., poz. 718), która weszła w życie 5 maja 2017 r. W tym też roku przedstawiono nowy projekt tzw. dużej ustawy reprywatyzacyjnej (*PiS przygotowało dużą ustawę...* 2017), jednak prace nad nim jeszcze trwały w czasie prowadzenia moich badań. Ponadto był to okres wykraczający poza ramy badania (do 2016 r.). Jak zauważa się w publikacjach:

brak stosownej ustawy reprivatyzacyjnej powoduje między innymi, że budżet Warszawy znalazł się pod wielką presją. Dług miasta z tytułu odszkodowań urósł do 700 mln zł. Tylko odszkodowania za nieruchomości dekretowe kosztują rocznie ponad 200 mln zł (Palicki 2016).

Ocenia się, że nadal w Warszawie ok. osiem tysięcy nieruchomości (*Mapa roszczeń dekretowych 2014*) jest zagrożonych zgłoszeniem roszczeń. Według innych źródeł, do zwrotu zostało około 12 tys. hipotek wartości 25 mld zł (Palicki 2016). Liczne z tych mieszkań przed wybuchem II wojny światowej nie były jeszcze spłacone, a następnie zamieniały się w gruz – jak 85% Starówki warszawskiej – i były po wojnie odbudowywane – np. w ramach akcji „Cały naród buduje swoją stolicę”². Potomkowie owych właścicieli odzyskują nieruchomości miejskie często zaludnione (dotychczasowe mieszkania komunalne w starych kamienicach), lub zagospodarowane jako parki czy boiska szkolne. Trudne do pogodzenia konfliktu interesów społecznych z interesami prywatnymi, bazującymi na prawie własności nieruchomości, rozstrzygane są przez sądy. Mnożą się zarzuty, że dokumentacja potwierdzająca tytuł własności bywa niewiarygodna i nieweryfikowana. Jeśli dochodzi do uwłaszczenia, nie brakuje sytuacji tak patologicznych jak znęcanie się nad niechcianymi lokatorami, co generuje znaczne koszty społeczne procesu reprivatyzacji. Roszczenia te wydają się nie mieć końca³. Dochodzi do eksmisji lokatorskich, związanych najczęściej z niepłaconiem zawyżonego czynszu. Interesy właścicieli mieszkań reprezentuje od 1989 roku m.in. Zrzeszenie Właścicieli Nieruchomości Warszawskich, Stowarzyszenie Właścicieli Lokali czy Polski Związek Ziemian. Lokatorów reprezentują takie instytucje jak: Komitet Obrony Lokatorów, Warszawskie Stowarzyszenie Lokatorów, Stowarzyszenie Mieszkańcy Kamienicy Hoża 27a, Kancelaria Sprawiedliwości Społecznej, Warszawiak Na Swoim czy Miasto Jest Nasze.

² Jak przypomniał w 2012 r. Krzysztof Pilawski: „w ubiegłym roku Archiwum Biura Odbudowy Stolicy, przechowywane w Państwowym Archiwum m.st. Warszawy, zostało wpisane na listę UNESCO ‘Pamięć Świata’ – najbardziej wartościowych dokumentów obrazujących historię świata: ‘Odbudowa Warszawy, stolicy Polski, była niezwyklej dokonaniami architektów, konserwatorów, artystów i robotników, a także istotnym wydarzeniem społecznym. Sprawiała, że Warszawa – w czasie okupacji hitlerowskiej miasto skazane na zagładę i planowo niszczone z powodów ideologicznych i politycznych – stała się symbolem „miasta nieujarzmionego” (Pilawski 2012).

³ „Niechlujna legislacja art. 123 k.c. spowodowała, że w polskim prawie roszczenie majątkowe może się nigdy nie przedawnić”, pisze prawnik z firmy konsultingowej Adam L. Kalus (Kalus 2014).

2.2. Aspekty uczestnictwa aktorów społecznych w procesie reprywatyzacji

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

Analiza tematyczna zebranych danych ujawniła trzy sposoby formułowania zasad, określających uczestnictwo aktorów społecznych, niebędących politykami w procesie decyzyjnym. Są to: określanie zasad działania jednostronnie przez Miasto, określanie zasad działania jednostronnie przez pozarządowych aktorów społecznych oraz formułowanie zasad współpracy przez Miasto, ale z uwzględnieniem deliberacji i partycypacji. Jak pisze Magdalena Górczyńska (2016), w proces reprywatyzacji zaangażowane są liczne grupy interesu (są to: właściciele oraz ich spadkobiercy, prawnicy i kupcy roszczeń, władze lokalne oraz lokatorzy reprywatyzowanych mieszkań komunalnych). W książce analizuję jedynie udział lokatorów mieszkań komunalnych w procesie podejmowania decyzji dotyczących reprywatyzacji w ramach lokalnej polityki mieszkaniowej.

Zasady działania określone jednostronnie przez Miasto

W odniesieniu do tematyki reprywatyzacji, na podstawie analizowanych artykułów prasowych⁴ oraz wywiadu⁵ ustalono, że władze Warszawy i instytucje miejskie do 2016 roku wykazywały się biernością. Miasto próbowało jedynie ogólnie kształtować bardzo ograniczoną politykę w zakresie reprywatyzacji, poprzez formułowanie propozycji dla najbardziej potrzebujących osób, w najtrudniejszej sytuacji. Artykuł z 2008 r. ujmuje to następująco:

Ubodzy mieszkańcy kamienic zwróconych przedwojennym właścicielom dostaną komunalne mieszkania z niedużym czynszem – ogłosił wiceprezydent Andrzej Jakubiak oraz Wła-

⁴ Przeanalizowano 64 artykuły dotyczące tematyki reprywatyzacji, które zostały opublikowane na łamach „Gazety Wyborczej” w latach 2000–2016.

⁵ Wywiad został przeprowadzony w dniu 19 kwietnia 2018 roku z pełnomocniczką Prezydent m.st. Warszawy do spraw rozwiązywania problemów lokatorów z budynków objętych roszczeniami, reprezentującą wówczas miasto w Branżowej Komisji Dialogu Społecznego ds. Ochrony praw lokatorów przy Biurze Spraw Dekretowych Urzędu m.st. Warszawy. Kontaktowałam się także z przedstawicielami organizacji pozarządowych (poprzez wysyłanie wiadomości na pocztę elektroniczną oraz telefonicznie). Niestety nie uzyskałam żadnej odpowiedzi na próby nawiązania kontaktu i tym samym nie uzyskałam zgody na przeprowadzenie wywiadu.

dze Warszawy chcą też, by niezamożni lokatorzy mogli zostać w starym domu do czasu przydzielenia lokum komunalnego. – Wynajmiemy je na zasadach komercyjnych od właściciela budynku. Lokatorom policzymy niski czynsz, a różnice pokryjemy z kasy miasta (Artykuł 2008/1).

Takie działania Miasta (różnicujące lokatorów) wywoływały opór, protest w środowisku lokatorów reprivatyzowanych kamienic:

Nie róbcie nas w balona! Oszuści! Złodzieje! – krzyczeli do radnych i władz miasta. Stowarzyszenie chce bowiem, by o mieszkania komunalne mogli starać się wszyscy lokatorzy z odzyskanych kamienic. Ratusz daje tę możliwość tylko najbardziejniejszym (Artykuł 2009/4).

Relacje władz Miasta z mieszkańcami reprivatyzowanych kamienic miały charakter antagonistyczny, niedeliberacyjny i niepartycypacyjny.

Przywołany powyżej sposób określania zasad współzrządzenia w zakresie reprivatyzacji został szerzej opisany w publikacjach działaczy miejskich (np. Siemieniako 2017, Śpiewak 2017). Jednak zagadnienie udziału interesariuszy reprivatyzacji (a zwłaszcza lokatorów reprivatyzowanych mieszkań komunalnych) w procesie decyzyjnym w polityce mieszkaniowej rzadko stanowi odrębny temat badań. W literaturze naukowej, poświęconej omawianej tematyce, reprivatyzacja w Warszawie jest analizowana w kontekście ograniczeń systemu prawnosądowego w Polsce oraz „biznesu reprivatyzacyjnego” w Warszawie (Kusiak 2019). Część opracowań dotyczy przedwojennej zabudowy Warszawy w świetle restytucji mienia (Górczyńska 2016). Prowadzone są badania na temat wpływu restytucji własności na proces zarządzania mieniem publicznym (Trembecka i Kwartnik-Pruc 2018) oraz na gentryfikację w Warszawie (Jakóbczyk-Gryszkiewicz i in. 2017). Badacze porównują też modele restytucji mienia w krajach Europy Środkowo-Wschodniej (najczęściej w Polsce, Czechach i na Węgrzech, Gelpert 1993; Bornstein 1997; Blacksell i Born 2002; Hanley i Treiman 2004; Appel 2005; Lux i in. 2017).

Zasady działania określane jednostronnie przez aktorów społecznych, niebędących politykami

Lokatorzy mieszkań zagrożonych reprivatyzacją podejmowali działania mające „włączyć ich” w procesy decyzyjne w zakresie mieszkalnictwa. Mieszkańcy próbowali wymusić większe zaangażowanie Miasta w kwestię reprivatyzacji, np. poprzez organizowanie manifestacji na sesji Rady Miasta w maju 2009 r.:

Na wczorajsze obrady Rady Warszawy przyszło kilkudziesięciu lokatorów z kamienic zwróconych przedwojennym właścicielom. Przynieśli transparenty i zdjęcia Hanny Gronkiewicz-Waltz z podpisem: „Królowa slumsów” (Artykuł 2009/2).

Podobna akcja lokatorów na sesji Rady Miasta odbyła się w lipcu 2009 r. Inną inicjatywą podejmowaną przez lokatorów było wytoczenie sprawy sądowej przeciwko Skarbowi Państwa o nierówne traktowanie lokatorów mieszkań komunalnych w sytuacji reprywatyzacji:

Mam nadzieję, że ten proces stanie się precedensem, który pomoże wszystkim lokatorom – mówi Oskar Hejka. – Będę przed sądem udowadniał nierówne traktowanie lokatorów przez prawo na konkretnym przykładzie. Kiedy gmina sprzedaje budynek z lokatorami, zapewnia im mieszkania zamiennie. Kiedy budynek przekazuje prywatnym właścicielom, mieszkań już nie zapewnia. A przecież w obu sytuacjach chodzi o ludzi, którzy mają z tą gminą podpisane umowy. Liczę na to, że w tym procesie sąd zada pytanie Trybunałowi Konstytucyjnemu, a ten podważy przepisy (Artykuł 2009/5).

Inną formą wymuszania dostępu do partycypacji w mieszkaniowych procesach decyzyjnych było utworzenie w 2010 r. przez mieszkańców tzw. Strony Społecznej, która miała stać się ich reprezentacją w relacjach z Miastem: „*To zreszzenie ponad 30 organizacji i stowarzyszeń z Warszawy*” (Artykuł 2010/1). Strona Społeczna była bardzo aktywną formacją. W jej skład wchodziły takie organizacje jak: Komitet Obrony Lokatorów, Warszawskie Stowarzyszenie Lokatorów oraz organizacje właścicieli nieruchomości. Aktorzy społeczni, niebędący politykami proponowali zorganizowanie tzw. „okrągłego stołu lokatorskiego” – forum urzędników, radnych i społeczników. Rozdawali ulotki o podejmowanych działaniach oraz zorganizowali konferencję prasową na ten temat. W październiku 2011 r. grupa mieszkańców Pragi zorganizowała manifestację domagającą się podjęcia m.in. przez władze Miasta działań przeciwko procesowi reprywatyzacji (mieszkańcy przygotowali m.in. tablicę ze zdjęciem prezydent Hanny Gronkiewicz-Waltz i zarządu dzielnicy Pragi-Północ za więziennymi kratami z napisem: „*Mamy dla was nowe apartamenty*”, Artykuł 2011/3). Z kolei w 2014 r. w ramach budżetu partycypacyjnego został zgłoszony wniosek o bezpłatną pomoc dla mieszkańców reprywatyzowanych kamienic (odrzucony przez Miasto z przyczyn formalnych). W grudniu 2015 r. na sesji Rady Miasta zorganizowano happening:

Działacze ruchów lokatorskich przynieśli wczoraj na sesję Rady Warszawy różgi dla radnych. Takim prezentem wyróżnili przewodniczącą i szefów klubów PO oraz PiS. Happening pokazał, jak społecznicy oceniają zaangażowanie warszawskiego samorządu w rozwiązywanie problemów mieszkaniowych. – Przez cały rok mimo obietnic radni nie zajęli się poważnie powstrzymaniem reprywatyzacyjnej grabieży miasta – objaśnia Piotr Ciszewski z Warszawskiego Stowarzyszenia Lokatorów (Artykuł 2015/25).

Zebrane dane obrazują potencjał sprawczości, wpływania na zasady współrzędzenia przez aktorów społecznych, niebędących politykami (zwłaszcza mieszkańców

reprywatyzowanych kamienic). Wchodzą oni w interakcje społeczne z innymi podmiotami. Są w znacznej mierze autonomiczni (Zubrzycka-Czarnecka 2019, s. 77–83 i 193–194). Kreują „zasady gry”. Wprowadzają do relacji z decydentami politycznymi „nowe” narzędzia (dotychczas niestosowane w tym kontekście), umożliwiające im udział w procesie decyzyjnym: udział w sesjach Rady Miasta, zorganizowanie własnej reprezentacji (tzw. Strony Społecznej), manifestacje, wnioski do budżetu partycypacyjnego, happening. Aktywność mieszkańców jest jednak konsekwencją przybliżonej wcześniej bierności władz Miasta oraz poczucia wykluczenia z procesu podejmowania dotyczących ich decyzji w zakresie polityki mieszkaniowej.

Formułowanie zasad współpracy przez Miasto, ale z uwzględnieniem deliberacyjnego i partycypacyjnego stylu współpracy

W odpowiedzi na działania podejmowane przez aktorów społecznych, niebędących politykami, władze Miasta zorganizowały jedno z pierwszych, mieszkaniowych forum deliberacji w formie Warszawskich Spotkań Mieszkaniowych funkcjonujących od 2010 r.:

O tym, że głos warszawiaków w kształtowaniu polityki mieszkaniowej jest dla władz Warszawy ważny, próbuje też przekonać urząd miasta. Biuro polityki lokalowej rozpoczyna właśnie cykl Warszawskich Spotkań Mieszkaniowych. Będą one miały formę konsultacji dla wszystkich chętnych osób (Artykuł 2010/1).

W 2015 r. nastąpiła zmiana postępowania Miasta w sprawie informowania mieszkańców o reprivatyzacji zamieszkiwanych przez nich budynków. Po raz pierwszy urząd listownie zawiadamiał o fakcie oddania nieruchomości. W kolejnych latach Miasto zaczynało powoli angażować się w poprawę jakości współpracy z mieszkańcami: „*Ze strony miasta deklarowano świadomość potrzeby dopracowania praktyk partycypacji*” (wywiad, 19 kwietnia 2018 r.). Władze Miasta zaproponowały mieszkańcom poradnik dla lokatorów dotkniętych reprivatyzacją i punkty informacyjne, z poradą prawną. Informacje uzyskane w wyniku analizy artykułów prasowych pozwoliły ustalić, że jedną z nielicznych praktyk dyskursywnych była możliwość udziału mieszkańców w nadzwyczajnych sesjach Rady m.st. Warszawy, poświęconych reprivatyzacji, które odbyły się 30 września 2010 r. (*Radni kolejny...* 2010) oraz 1 września 2016 r. (Polska Agencja Prasowa 2016). Jednak wskazywano na znaczne utrudnienia organizacyjne (w przypadku ostatniej sesji, mieszkańcy mogli zabrać głos dopiero około północy; wielu z nich nie dotrwało do tego czasu, gdyż obrady miały miejsce w środku tygodnia).

Od końca 2016 r. Miasto podjęło szereg działań mających na celu wzmocnienie partycypacyjnego i deliberacyjnego podejścia do problemu reprivatyzacji –

np. utworzono funkcję pełnomocnika Prezydent m.st. Warszawy do spraw rozwiązywania problemów lokatorów z budynków objętych roszczeniami⁶.

Informacje uzyskane w wyniku analizy treści wywiadu wskazywały, że aktorzy społeczni niebędący politykami uczestniczą w pracach Branżowej Komisji Dialogu Społecznego ds. ochrony praw lokatorów (do czasu utworzenia tej Komisji ich sprawy były poruszane w ramach prac Branżowej Komisji Dialogu Społecznego ds. zaspokajania potrzeb mieszkaniowych i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu lokatorów przy Biurze Polityki Lokalowej, ale nie stanowiły tam głównego tematu dyskusji). Organ ten, utworzony w 2016 r. przy Biurze Spraw Dekretowych Urzędu m.st. Warszawy, ma charakter inicjatywno-doradczy i opiniodawczy (§ 1. Regulaminu organizacyjnego z dnia 15 grudnia 2016 r.). Pierwszym Przewodniczącym Komisji był Janusz Baranek, a jej członkami Magdalena Młochowska (p.o. zastępcy dyrektora Biura Spraw Dekretowych) oraz przedstawiciele organizacji reprezentujących mieszkańców (Warszawskie Stowarzyszenie Lokatorów, Warszawiak na Swoim, Stowarzyszenie Zgoda 4, Stowarzyszenie Wileńska 31, Stowarzyszenie Przemysłowa 31/33, Stowarzyszenie Poznańska 14, Stowarzyszenie Obrońców Mieszkańców Tykocińskiej, Stowarzyszenie Mieszkańców ulicy Widok, Stowarzyszenie Mieszkańców Wileńska 7, Stowarzyszenie Mieszkańcy Kamienicy Hoża 27a, Stowarzyszenie Miasto Jest Nasze, Stowarzyszenie Lokatorzy w Obronie Prawa, Polska Unia Lokatorów, Ogólnopolski Ruch Ochrony Interesów Lokatorów, Nasza Marszałkowska 8, Komitet Obrony Lokatorów).

Podsumowując, w polityce mieszkaniowej w Warszawie dopiero ok. 2016 r. Miasto wprowadziło ramy konsensualnej partycypacji i deliberacji w zakresie tematyki reprywatyzacji. W związku z tym, że w badaniu przyjęto, iż warunkiem istnienia „Deliberatywnej Demokratyczności Procesu Polityki Mieszkaniowej” jest istnienie deliberatywnych praktyk dyskursywnych (umożliwiających udział aktorów społecznych w dyskusji, np. fora, debaty, konsultacje, panele obywatelskie), należy stwierdzić, że był to początek demokratyzowania warszawskiej polityki mieszkaniowej w badanym zakresie.

⁶ W październiku 2016 r. w Urzędzie Miasta st. Warszawy powołany został „pełnomocnik do spraw rozwiązywania problemów lokatorów z budynków objętych roszczeniami – Magdalena Młochowska. Do zadań pełnomocnika należy między innymi koordynacja pomocy prawnej i socjalnej skierowanej do mieszkańców budynków objętych roszczeniami” (*Zmiany organizacyjne w Urzędzie m.st. Warszawy*, <http://www.um.warszawa.pl/aktualnosci/zmiany-organizacyjne-w-urzedzie-mst-warszawy>, dostęp: 10.12.2017.). Jest to jednak instytucja „skierowana” do mieszkańców a nie przez nich tworzona, kształtowana.

2.2.2. Od braku działań do odgórnej koordynacji współpracy z aktorami społecznymi, niebędącymi politykami przez Miasto – aspekt organizacyjny

W wyniku analizy tematycznej zebranych danych zaobserwowano dwa kierunki działań związanych z udziałem aktorów społecznych, niebędących politykami w procesie decyzyjnym. Chodzi o: zaniechanie przez Miasto koordynowania współpracy z mieszkańcami oraz odgórną (*top-down*) koordynację współzrządzenia przez Miasto.

Zaniechanie przez Miasto koordynowania współpracy z aktorami społecznymi, niebędącymi politykami

Praktycznie do 2016 r. brakowało nie tylko omówionych wcześniej zasad, form współzrządzenia, ale także zaangażowania Miasta w organizowanie dialogu z mieszkańcami w zakresie reprivatyzacji. W rezultacie lokatorzy reprivatyzowanych kamienic nie uczestniczyli w procesach decyzyjnych w zakresie reprivatyzacji, a nawet nie byli informowani o tej procedurze w stosunku do zajmowanych przez siebie mieszkań. Urzędnicy nie informowali lokatorów o nadchodzących zmianach, o czym dowiadawali się najczęściej od prywatnej firmy, która przejęła zarząd nad zamieszkiwaną przez nich nieruchomością. Nie mieli możliwości zapoznania się z roszczeniami (Artykuł 2006/1). Lokatorzy nie byli stroną w procesach decyzyjnych, nie mieli dostępu do żadnych dokumentów. Miasto nie dbało, nie było zainteresowane relacjami z mieszkańcami reprivatyzowanych kamienic. Urzędnicy wskazywali, że: „*To nie nasz problem*” (Artykuł 2007/2). Lokatorzy mieszkań objętych reprivatyzacją często, pomimo płacenia czynszu, mieszkali w substandardowych warunkach, gdyż Miasto nie remontowało ich kamienic. Żyli w niepewności i strachu:

Najgorzej, że w ogóle się nas o niczym nie informuje – skarży się nasz czytelnik. – Jak tak można żyć? Nie mamy pojęcia, kiedy się to skończy, a nawet jeśli sąd wyda w końcu jakąś decyzję, może się okazać, że nowy właściciel będzie chciał się nas pozbyć (Artykuł 2004/2).

Nie byli informowani o stanie prawnym kamienicy, w której mieszkali. Ich sytuacja mieszkaniowa dramatycznie się pogarszała:

Prywatni właściciele domów zazwyczaj podnoszą drastycznie czynsze. Wtedy lokatorzy popadają w długi i tracą prawo do komunalnego lokum (Artykuł 2009/3).

Nie byli stroną w sprawie reprivatyzacji (w odróżnieniu od Miasta i spadkobierców) ani w procesie polityki mieszkaniowej. Miasto nie miało podstawy prawnej, żeby im pomagać (Artykuł 2007/3).

Jak wspominałam wcześniej, od lipca 2009 r. władze Warszawy przyjęły rozwiązanie umożliwiające wpisanie najbiedniejszych lokatorów (zagrożonych znacznymi podwyżkami czynszów przez nowych właścicieli zreprywatyzowanych kamienic) na początek listy oczekujących na mieszkania komunalne. Lokatorzy ci mieli oczekiwać w dotychczas zajmowanym lokalu na przydział innego mieszkania komunalnego (Artykuł 2009/8). Jednak tego regulującego sytuację działania nie sposób uznać za jakikolwiek krok w kierunku organizowania delibracji i partycypacji. Relacje pomiędzy Miastem i lokatorami nie bazowały wówczas na poszukiwaniu konsensusu, lecz na konfrontacji:

To przygrywka do zaplanowanej na dzisiaj nadzwyczajnej sesji Rady Warszawy. Będzie poświęcona problemom mieszkaniowym, o jej zwołanie starali się społecznicy walczący o prawa lokatorów. Przypomnieli się władzom Warszawy trzy tygodnie temu, gdy przybyli licznie na sesję, aby posłuchać o skutkach podwyżek czynszów w mieszkaniach komunalnych. Skutecznie zakłócili obrady radnych (Artykuł 2010/1).

Przybliżona powyżej postawa lokatorów mieszkań komunalnych była związana z tym, że reprywatyzacja wpływała negatywnie na warunki mieszkaniowe również lokatorów działek sąsiadujących z terenami zwróconymi potomkom byłych właścicieli. W 2013 r. w jednej z kamienic komunalnych zdecydowano o zamurowaniu okien wychodzących na zreprywatyzowaną, sąsiednią działkę:

Początkowo inwestor chciał dobudować do kamienicy biurowiec o przedziwnym kształcie, z wklęsłością od strony ul. Kopernika, taką, która zapewniała minimalny odstęp muru od okien. Ale w 2005 r. Tomasz Gamdzyk, ówczesny szef wydziału estetyki publicznej, zalecił, żeby okna zamurować, bo wtedy nowy budynek „lepiej wpisze się w zabudowę ulicy”.

Naczelnik wytknął, że okna zostały wybite po wojnie, gdy rozebrany został niski budynek przylegający do południowej ściany domu:

Można z dużym prawdopodobieństwem założyć, że układ pomieszczeń w środku umożliwia użytkowanie pomieszczeń bez okien od południa. Ułożenie się z mieszkańcami w sprawie zamurowania wtórnie przeбитych otworów i dostawienia nowego budynku do ściany szczytowej nie powinno więc przedstawiać problemu (Artykuł 2013/2).

Sprawa ta pokazuje, że władze Miasta nie podjęły działań w kierunku włączenia aktorów społecznych, niebędących politykami do procesów decyzyjnych:

Z mieszkańcami nikt się nie układał. Kilka miesięcy temu śródmiejski Zakład Gospodarowania Nieruchomościami zawarł porozumienie z inwestorem, wyrażając zgodę na zamurowanie ośmiu okien. W zamian inwestor ma tylko odnowić elewację parteru kamienicy (Artykuł 2013/2).

Mieszkańcom zaproponowano jedynie zniżkę w czynszu.

Nawiązując do koncepcji „Deliberatywnej Demokratyczności Procesu Polityki Mieszkaniowej” można stwierdzić, że przywołany brak angażowania się Miasta we współpracę z mieszkańcami blokował demokratyzację warszawskiej polityki mieszkaniowej. Utrudniał włączanie i „włączanie się” aktorów społecznych w dyskusję o treściach i sposobach realizacji polityki mieszkaniowej. Uniemożliwiał autentyczną i konsensualną możliwość wpływu aktorów społecznych na politykę mieszkaniową. Nadawał sprawczości aktorów społecznych charakter antagonistyczny i „pozasystemowy” (niejako „partyzancki”) – gdyż działali oni w zasadniczo nieprzychylnym im środowisku regulacyjnym i organizacyjnym oraz wbrew polityce Miasta (nie można określić tego stanu jako „próżni” nienacechowanej określonymi wartościami, interesami; brak działań, „nie-działanie”, „politykę w spoczynku” należy uznać za intencjonalną politykę władz lokalnych, Heidenheimer i in. 1990). Na omawianym etapie procesu reprivatyzacji (do 2016 r.), po części brak angażowania się Miasta we współpracę z mieszkańcami oraz brak regulacji dotyczących współrzędzenia przyczyniały się do zarysowanych we wcześniejszej części rozdziału oddolnych, jednostronnych form kształtowania udziału mieszkańców w procesie decyzyjnym.

Odgórna, ale częściowo deliberacyjna i partycypacyjna koordynacja przez Miasto współpracy z aktorami społecznymi, niebędącymi politykami

Od strony organizacyjnej, sytuacja związana ze współrzędzeniem w zakresie reprivatyzacji w Warszawie uległa zmianie w 2016 r. Miały na to wpływ zmiany regulacyjne (przede wszystkim przywołane wcześniej utworzenie funkcji pełnomocnika Prezydent m.st. Warszawy do spraw rozwiązywania problemów lokatorów z budynków objętych roszczeniami oraz Branżowej Komisji Dialogu Społecznego ds. ochrony praw lokatorów). Osoba pełniąca funkcję pełnomocnika Prezydent m.st. Warszawy do spraw rozwiązywania problemów lokatorów z budynków objętych roszczeniami starała się przekazywać lokatorom „*informacje, których oni do tej pory nigdy nie posiadali*” (wywiad, 19 kwietnia 2018 r.). Informowano o procedurach stosowanych przez urzędników przy reprivatyzacji. Współpraca ta opierała się nie tylko na informowaniu – najniższym szczeblu w „drabinie partycypacji” (Arnstein 1969). Miasto starało się uwzględnić głos mieszkańców reprivatyzowanych kamienic w polityce mieszkaniowej: „*Organizacje lokatorskie proszą mnie, żeby burmistrzowie postępowali w konkretny sposób*” (wywiad, 19 kwietnia 2018 r.). Dokonano zmian w uchwale najmowej. W ramach obrad Branżowej Komisji Dialogu Społecznego ds. zaspokajania potrzeb mieszkaniowych i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu lokatorów, organizacje lokatorskie miały wpływ na ostateczny kształt wielu dokumentów dotyczących polityki mieszkaniowej.

wej. Zauważono, że organizacje te potrafiły sformułować konstruktywną krytykę wobec konsultowanych dokumentów, „*a nie tylko: „tak być nie może”* (wywiad, 19 kwietnia 2018 r.). Z kolei w przypadku Branżowej Komisji Dialogu Społecznego ds. ochrony praw lokatorów, aktywna współpraca z aktorami społecznymi zaczęła się w listopadzie 2016 roku. Zgłosili się oni do M. Młochowskiej i wyrazili potrzebę powołania Branżowej Komisji Dialogu Społecznego ds. Ochrony praw lokatorów (funkcjonuje od grudnia 2016 roku), której przewodniczącym został Janusz Baranek. Ze względu na ramy czasowe przeprowadzonego przeze mnie badania (obejmowało okres do 2016 r.), nie poddałam pogłębionej analizie przebiegu współpracy lokatorów reprivatyzowanych mieszkań komunalnych w ramach obu wspomnianych komisji dialogu społecznego. Jednak nawet pozyskane fragmentaryczne dane (nieobejmujące głosu samych lokatorów i ich organizacji, z którymi nie udało mi się przeprowadzić wywiadów), omówione w następnej części rozdziału, wskazują na pojawienie się wielu problemów w organizowaniu współrzędzenia w ramach badanych forów deliberacji i partycypacji. Utrudniały one demokratyzację lokalnej polityki mieszkaniowej w Warszawie w zakresie reprivatyzacji. Brak autentycznej możliwości wpływu mieszkańców na proces decyzyjny był powodowany przez niekiedy formalne podejście decydentów politycznych i urzędników do współpracy z obywatelami. Ponadto, czasami mieszkańcy nie wykazywali niezbędnych kompetencji do konsensualnego współdziałania.

2.2.3. Od dystansu, wykluczania i braku zaufania do początków konstruktywnej współpracy – aspekt społeczno-polityczny

Analiza tematyczna zebranych danych pomogła uchwycić cztery cechy społeczno-polityczne uczestnictwa aktorów społecznych, niebędących politykami w procesie decyzyjnym. Należą do nich: wzajemny dystans i brak zaufania, wykluczający charakter współpracy, wpływ społecznego postrzegania lokatorów i właścicieli reprivatyzowanych mieszkań na ich pozycję w procesach decyzyjnych oraz ujawnienie się słabych stron (np. uwikłanie w partykularne interesy) mieszkańców jako uczestników procesów decyzyjnych.

Wzajemny dystans i brak zaufania

Dane pochodzące z wywiadu (wywiad, 19 kwietnia 2018 r.) obrazowały trudne relacje pomiędzy mieszkańcami reprivatyzowanych kamienic i Miastem. Jak zauważyła Pełnomocniczka, jej praca polegała na odbudowaniu współpracy z lokatorami, gdyż wcześniej ich „*poziom zaufania i wiary w to, że chcemy zrobić coś lepiej, niż chcieliśmy do tej pory, był bardzo niewielki*”. Początki współpracy były trudne. Towarzyszyły im „*bojowe nastroje*” oraz „*napięcie po obu stronach*” (wy-

wiad, 19 kwietnia 2018 r.). Dominowała binarna relacja „my-wy”. Komisja służyła też do wyjaśniania nieporozumień medialnych związanych z reprivatyzacją. Uniknięto dzięki temu „wielkiej burzy i awantury, bo oni byli gotowi wychodzić na ulicę i protestować pod Sądem Najwyższym” (wywiad, 19 kwietnia 2018 r.). Relacja ta wskazywała na wzajemny dystans i brak zaufania. W badanej Komisji występowały relacje konfliktowe na linii Miasto – lokatorzy oraz „małe wewnętrzne spory personalne pomiędzy organizacjami” (wywiad, 19 kwietnia 2018 r.).

W literaturze naukowej, poświęconej partycypacji publicznej zakłada się, że *partycypacja publiczna ma (...) budować zaufanie społeczne do władz samorządowych oraz pozwalać na wypracowanie społecznej akceptacji prowadzonej polityki (...)* (Pistelok, Martela 2019, s. 123).

Zaobserwowana sytuacja wskazywała na niewystarczający rozwój partycypacji i deliberacji w badanym forum współrzędzenia w polityce mieszkaniowej w zakresie reprivatyzacji.

Wykluczający charakter współpracy

Lokatorzy nie mieli autentycznej możliwości wpływu na proces polityki mieszkaniowej. Proces ten był w znacznym stopniu wykluczający, nieuwzględniający sugestii aktorów społecznych niebędących politykami na temat rozwiązań w zakresie reprivatyzacji. Organizacje pozarządowe zarzucały Miastu, że za późno są włączane do procesu konsultacji ważnych dokumentów, dotyczących polityki miejskiej i mieszkaniowej. Wskazywały, że muszą działać pod presją czasu, gdy powinny od początku uczestniczyć we współtworzeniu tych dokumentów (wywiad, 19 kwietnia 2018 r.). Zaobserwowana sytuacja była sprzeczna z założeniami koncepcji „Deliberatywnej Demokratyczności Procesu Polityki Mieszkaniowej”, która zakłada, że zaangażowanie aktorów społecznych w dyskusję o treściach i sposobach realizacji polityki mieszkaniowej wiąże się z autentyczną możliwością wpływu aktorów społecznych na politykę mieszkaniową i nie jest wykluczające.

Wpływ społecznego postrzegania lokatorów i właścicieli reprivatyzowanych mieszkań na ich pozycję w procesie decyzyjnym

Analizując zebrane dane zauważyłam, że społeczne postrzeganie aktorów społecznych związanych z procesem polityki mieszkaniowej w zakresie reprivatyzacji różniło się/zmieniało się w kolejnych latach. Sytuacja ta wpływała na pozycję owych aktorów społecznych w procesie polityki mieszkaniowej. W przypadku lokatorów oraz właścicieli reprivatyzowanych kamienic, na samym początku (w latach 90. XX wieku) w pozytywnym świetle ukazywano przede wszystkim wła-

ścicieli kamienic. To osoby myślące o lokatorach – niechętne podwyżkom czynszu, ponieważ „lokatorzy i tak nie zapłacą” lub są to „rodziny z dziećmi” (Artykuł 2004/1). Z biegiem lat sytuacja ta ulegała zmianie. W prasie zaczęły pojawiać się informacje o właścicielach, zarówno tych, którzy bronili swoich dóbr osobistych i majątkowych naruszanych przez lokatorów jak i tych, którzy stosowali bezprawne praktyki w celu nabycia nieruchomości lub pozbycia się lokatorów. Ten aspekt badania został poddany pogłębionej analizie i interpretacji z wykorzystaniem wybranych elementów schematu D-Housing oraz przybliżony w artykule z 2021 r. (pt. „Discursive construction of the perception of gender identity. The case of tenants and owners in re-privatization/property restitution in Warsaw”). Krótko rzecz ujmując, zostały tam omówione dwa dominujące dyskursy o reprywatyzacji w Warszawie. Celem artykułu było pokazanie tego, w jaki sposób pierwszy dyskurs wpłynął na przypisanie cech tożsamości kobiecych lub męskich lokatorom oraz właścicielom (Hofstede, Hofstede 2007). Badanie ujawniło, że dyskursywne przypisywanie określonej percepcji cech tożsamości płciowej jest mieczem obosiecznym. W pierwszym, wcześniejszym dyskursie, właściciele wykorzystywali swoją męską tożsamość i byli postrzegani pozytywnie, gdyż wykazywali sprawczość kosztem lokatorów (Hofstede, Hofstede 2007, s. 147). To samo postrzeganie tożsamości płciowej sprawiło, że byli podatni na nowy dyskurs, w którym przedstawiano ich jako dzikusów lub oszustów. Z drugiej strony lokatorzy, którym w pierwszym dyskursie przypisywano kobiecą tożsamość, wydawali się wykorzystywać to postrzeganie tożsamości płciowej w miarę pojawiania się nowego dyskursu. Ich pozycja jako ofiar właścicieli została łatwo zaakceptowana przez opinię publiczną, ponieważ była zgodna z wcześniejszym postrzeganiem ich tożsamości płciowej. Można im było teraz okazywać trochę współczucia. Jednocześnie starania najemców o zorganizowanie się i aktywizację nadały ich wizerunkowi nieproporcjonalnie pozytywny impuls – w kulturze męskiej (w której sytuowana jest Polska) bowiem podziwiany i doceniany jest nabierający znaczenia element męskości w postrzeganiu tożsamości płciowej lokatorów. Dzieje się tak, ponieważ lokatorzy mieszkań komunalnych w rzeczywistości przekraczają swoje dyskursywnie ukształtowane postrzeganie tożsamości kobiecej i coraz bardziej zyskują tożsamość męską.

Ujawnienie się słabych stron (np. uwikłanie w partykularne interesy) aktorów społecznych, niebędących politykami jako uczestników procesów decyzyjnych

Dane pozyskane w trakcie wywiadu (wywiad, 19 kwietnia 2018 r.) wskazywały na pewne ograniczenia zdolności mieszkańców do udziału w procesach decyzyjnych. Lokatorzy początkowo próbowali bronić swoich interesów w ramach Branżowej Komisji Dialogu Społecznego ds. zaspokajania potrzeb mieszkaniowych i prze-

ciwdziałania wykluczeniu społecznemu lokatorów przy Biurze Polityki Lokalowej. Jednak tam byli tylko jedną z kilku grup społecznych (m.in. obok osób niepełnosprawnych). Przyczyniało się to do konfliktów. Tym chętniej przyjęli utworzenie Komisji poświęconej ich sprawom (wywiad, 19 kwietnia 2018 r.). Jednak nawet w ramach tej drugiej Komisji (Branżowej Komisji Dialogu Społecznego ds. ochrony praw lokatorów) zauważano, że ze strony organizacji pozarządowych współpraca wymagała dopracowania – brakowało większości protokołów z obrad Komisji, które powinny znajdować się na stronie internetowej Miasta. To zobowiązanie organizacji pozarządowych nie było przez nie realizowane. Wskazywano na słabość organizacyjną strony społecznej, która pomimo licznych deklaracji często nie była w stanie przygotować i uchwalić uchwał w ważnych dla siebie sprawach. Podnoszono, że aktorzy społeczni niebędący politykami, działający w ramach Komisji, często „*nie potrafią wyjść poza walkę o ich własne mieszkanie*” (wywiad, 19 kwietnia 2018 r.). Ich działalność jest silnie związana z ich partykularnymi interesami, stąd są często słabo zorganizowani i „*słabo sobie radzą w szerszym spojrzeniu na problem reprivatyzacji*” (wywiad, 19 kwietnia 2018 r.). Odwołując się do koncepcji „Deliberatywnej Demokratyczności Procesu Polityki Mieszkaniowej” należy wskazać, że zidentyfikowane zachowania mieszkańców świadczą o ograniczeniu ich sprawczości w procesie polityki mieszkaniowej w zakresie reprivatyzacji.

Interpretacja zebranych danych przez pryzmat przyjętych założeń odnoszących się do sposobu konceptualizacji oraz operacjonalizacji skuteczności i innowacyjności polityki mieszkaniowej (por. Rozdział 1) wskazuje, że w badanej sferze do 2016 r. dominowały nieliczne praktyki uczestnictwa aktorów społecznych, niebędących politykami, w dyskusji o reprivatyzacji w ramach procesu warszawskiej polityki mieszkaniowej. Uzyskane dane pozwalają stwierdzić, że w badanej sferze polityki mieszkaniowej w Warszawie nie zaobserwowano wysokiego poziomu rozproszenia i usieciowienia procesu kreowania tej polityki. Polityka mieszkaniowa była w bardzo małym stopniu deliberacyjna. W niewielkim zakresie służyła włączaniu do procesu politycznego osób w najtrudniejszej sytuacji społecznej i mieszkaniowej w związku z reprivatyzacją. Tym samym była w bardzo małym stopniu innowacyjna i skuteczna.

ROZDZIAŁ 3

Budownictwo społeczne – zasób mieszkań komunalnych jako sfera o niskim poziomie udziału aktorów społecznych w procesie decyzyjnym

3.1. Zasoby, struktura, zasady dostępu, skala potrzeb – zarys tematyki

Mieszkania komunalne to lokale stanowiące własność gminy albo gminnych osób prawnych lub spółek handlowych utworzonych z udziałem gminy. Wchodzą one w skład publicznego zasobu mieszkaniowego – mieszkaniowego zasobu gminy. Obowiązek wspierania zaspokajania potrzeb mieszkaniowych ludności przez jednostki samorządu terytorialnego (w tym gminy) wynika z art. 75 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Komunalna polityka mieszkaniowa jest regulowana m.in. przez ustawę o samorządzie gminnym (samorządzie terytorialnym) z 1990 r. (art. 7 „Zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, w szczególności zadania własne obejmują sprawy (...) gminnego budownictwa mieszkaniowego”). Z kolei ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego z 2001 r. określa w art. 4, że

tworzenie warunków do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy (...) gmina, na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie, zapewnia lokale socjalne i lokale zamiennie, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach (...). Gmina wykonuje zadania wykorzystując mieszkaniowy zasób gminy lub w inny sposób i może na ten cel otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa.

Przechodząc do charakterystyki zasobu mieszkań komunalnych w Warszawie warto zauważyć, że mieszkania komunalne stanowią niewielką część zasobu mieszkań oddawanych do użytkowania (w 2005 r. – było to 0,7%, w 2010 r. – 1%, w 2014 r. – 3%, w 2015 r. – 0,9%). Stanowią też niewielką część zasobu mieszkań ogółem. W 2013 r. mieszkania komunalne stanowiły 9,4% zasobu mieszkań w Warszawie (Zintegrowany Program Rewitalizacji m.st. Warszawy do 2022 roku, s. 71).

Udział zasobu lokali komunalnych w zasobie mieszkań ogółem systematycznie maleje. Maleje też liczba mieszkań komunalnych ogółem. Najważniejszą przyczyną spadku liczby mieszkań komunalnych (w latach 2007–2015) był wykup mieszkań (Mieszkania 2030, s. 33).

Mieszkania komunalne są skumulowane w centralnych dzielnicach miasta. Około 81% mieszkań komunalnych znajduje się w takich dzielnicach jak: Śródmieście, Wola, Mokotów, Ochota, Żoliborz, Praga Północ, Targówek czy Praga Południe („Polityka mieszkaniowa m.st. Warszawy”, prezentacja przygotowana przez Beatę Wrońską-Freudenheim na zajęcia na Uniwersytecie Warszawskim w dniu 14.04.2015 – dalej jako Prezentacja...). Dąży się jednak do większego zrównoważenia lokalizacji mieszkań w zasobie komunalnym. Stąd nowe inwestycje są planowane w takich dzielnicach jak: Wawer, Włochy, Bielany, Białołęka, Bemowo czy Ursynów (Prezentacja...).

Przestrzennie zróżnicowany jest udział mieszkańców dzielnic, zajmujących lokale komunalne. Udział osób w zasobie komunalnym w liczbie mieszkańców dzielnicy jest najwyższy na Pradze-Północ, w Śródmieściu i na Woli, zaś najniższy w Wilanowie, na Bemowie i na Ursynowie (Polityka mieszkaniowa – Mieszkania 2030, dalej jako Mieszkania 2030, s. 25).

W zasobie mieszkań komunalnych oddawanych do użytkowania liczba izb mieszkalnych kształtowała się następująco: 2005 r. – 223 izb, 2010 r. – 255 izb, w 2014 r. – 1020 izb, w 2015 r. – 209 izb. Przeciętna powierzchnia użytkowa 1 mieszkania w m² w oddawanych mieszkaniach komunalnych malała, była dużo niższa niż w budownictwie indywidualnym, i wynosiła: w 2005 r. – 48,2, w 2010 r. – 31,3, w 2014 r. – 50,4, w 2015 r. – 41,7 (Rocznik Statystyczny Warszawy 2017, s. 44, 212–214).

Zdecydowana większość mieszkań komunalnych znajduje się z budynkach, których gmina jest jedynie współwłaścicielem (Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Warszawy na lata 2013–2017, dalej jako Wieloletni Program..., s. 8 oraz 68). Jedynie niewielka część tych mieszkań jest w stanie niezadowolającym lub awaryjnym (Wieloletni Program..., s. 31). W 2011 r. 173 lokale mieszkalne były w stanie niezadowolającym, a 103 w stanie niezadowolającym (Wieloletni Program..., s. 35).

Znaczna część mieszkań komunalnych to mieszkania stare. Ponad 70% zasobu powstało przed II wojną światową, 2% zasobu pochodzi sprzed 1900 r. 66% zostało wybudowane od 1901 r. do 1940 r. Dalsze 22% – w latach 1941–1970. Z kolei 3% powstało od 1971 r. do 1990 r. Wreszcie 2% zasobu pochodzi z lat po 1990 r. Warto zauważyć, że w przypadku 5% zasobu nie jest znany rok budowy (Prezentacja...).

Zasób mieszkań komunalnych w Warszawie nie jest wystarczający w odniesieniu do potrzeb mieszkaniowych ludności. Liczba gospodarstw domowych oczekujących na najem lokalu od Miasta w latach 2009–2014 kształtowała się następująco: 5 242 (2009 r.), 4 925 (2010 r.), 4 805 (2011 r.), 4 547 (2012 r.), 4 148 (2013 r.) oraz 3 952 (2014 r.) (Prezentacja...).

Wiele gospodarstw domowych oczekuje na lokal z zasobu komunalnego w związku z wyrokiem eksmisyjnym z przyznanym uprawnieniem do otrzymania lokalu socjalnego (na dzień 31.12.2011 r. były to 240 gospodarstwa domowe, w tym: 178 gospodarstw domowych miało wyrok eksmisyji z zasobu komunalnego oraz 62 gospodarstwa domowe miały wyrok eksmisyji z innego zasobu (prywatnego i spółdzielczego) (Wieloletni Program..., s. 11).

Zagadnienie dostępności mieszkań komunalnych zostało określone w „Wieloletnim Programie Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Warszawy na lata 2013–2017”, a zwłaszcza w „Zasadach polityki czynszowej oraz warunkach obniżania czynszu” przyjętych w drodze uchwały nr XLVIII/1303/2012 Rady m.st. Warszawy z dnia 13 grudnia 2012 r., oraz w zarządzeniu nr 5615/2014 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 21 lutego 2014 r. w sprawie ustalenia stawek czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej w lokalach mieszkalnych, których właścicielem jest miasto stołeczne Warszawa.

Wysokość czynszu została uzależniona od lokalizacji mieszkaniowego zasobu komunalnego. Zależy ona też od wyposażenia mieszkania komunalnego w instalacje techniczne i sanitarne. Nieco inaczej ustalany był czynsz dla lokali socjalnych. Podobnie odmienne regulacje czynszowe przyjęto dla najmu dużych mieszkań. W przypadku osób o niskich dochodach stosowano obniżki czynszu. Dodatkowo, czynsze te były regulowane przez akty uchwalane przez poszczególne dzielnice. Mogły one wprowadzać np. strefy stawek czynszu za najem lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta stołecznego Warszawy.

Zasady najmu lokali komunalnych zostały uregulowane na mocy uchwały nr LVIII/1751/2009 Rady m.st. Warszawy z dnia 9 lipca 2009 roku w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu m.st. Warszawy. Lokale z zasobu komunalnego (wynajmowane na czas nieokreślony) były przydzielane na podstawie dwóch kryteriów (§ 4 uchwały). Pierwsze dotyczyło sytuacji mieszkaniowej (bezdolność lub zamieszkiwanie w trudnych warunkach: w przeludnieniu – na osobę przypadało nie więcej niż 6 m² powierzchni mieszkalnej lub w pomieszczeniach nienadających się na stały pobyt ludzi) (§ 4 pkt 1 uchwały). Zamieszkiwanie powinno odbywać się za zgodą właściciela. Drugie kryterium związane było z dochodami gospodarstwa domowego (§ 1 pkt 26 oraz § 4 pkt 2 uchwały) – średni miesięczny dochód na osobę w gospodarstwie domowym nie mógł przekraczać minimum dochodowego (tj. 160% najniższej emerytury – 1 408,72 zł/os. w 2015 r. lub 220% tej kwoty w gospodarstwie jednoosobowym – 1936,99 zł w 2015 r.). Kryterium dochodowe mogło być zmienione w stosunku do wybranych kategorii osób (osób niepełnosprawnych; osób, dla których wyłącznym źródłem dochodu w gospodarstwie domowym jest emerytura, świadczenie przedemerytalne albo świadczenie z tytułu całkowitej niezdolności do pracy oraz do samodzielnej egzystencji; oraz rodzin wielodzietnych) (§ 5 uchwały).

Kryteria te były krytykowane przez organizacje pozarządowe działające w zakresie mieszkalnictwa. Podnoszono zarzut, że są one zbyt restrykcyjne – otrzymanie pomocy od władz miejskich następuje dopiero w skrajnej lub bardzo trudnej sytuacji mieszkaniowej. Od tej pomocy odcięte są m.in. osoby, którym najem mieszkania został wypowiedziany, a które nie otrzymały jeszcze wyroku eksmisyjnego (zajmują lokal bez zgody właściciela). Podobnie jako bardzo restrykcyjne (zbyt niskie) wskazuje się progi dochodowe.

W 2011 r. wydatki na utrzymanie i zarządzanie mieszkaniowym zasobem m.st. Warszawy wyniosły 766 191 tys. zł. W tym też roku wydatki na mieszkaniowe budownictwo komunalne sięgały kwoty 81 648 tys. zł (Prezentacja...).

Średni miesięczny koszt utrzymania zasobu mieszkaniowego wyniósł 8,05 zł/m². Pokrycie kosztów utrzymania w stosunku do dochodów z czynszów kształtowało się wówczas na poziomie 44%. Stawka bazowa czynszu ustalona przez Prezydenta m.st. Warszawy na koniec 2011 r. wynosiła 6,38 zł/m² (Wieloletni Program..., s. 72–74). Dochody z czynszów nie pokrywały kosztów utrzymania zasobów komunalnych.

3.2. Aspekty uczestnictwa aktorów społecznych w procesach decyzyjnych związanych z budownictwem społecznym na przykładzie zasobu komunalnego

3.2.1. Od jednostronnego określania zasad współpracy przez Miasto do formułowania zasad współpracy przez Miasto, ale z uwzględnieniem deliberacji i partycypacji – aspekt proceduralny

Analiza tematyczna zebranych danych ujawniła dwa dominujące sposoby formułowania zasad, określających udział aktorów społecznych, niebędących politykami w procesie decyzyjnym. Są to: określanie zasad działania jednostronnie przez Miasto oraz formułowanie zasad współpracy przez Miasto z uwzględnieniem deliberacji i partycypacji.

Zasady działania określane jednostronnie przez Miasto

W odniesieniu do tematyki mieszkań komunalnych, na podstawie analizowanych artykułów prasowych¹ oraz wywiadu² ustalono, że w badanym okresie ak-

¹ Przeanalizowano 63 artykuły dotyczące tematyki mieszkań komunalnych, które zostały opublikowane na łamach „Gazety Wyborczej” między rokiem 2004 a 2016. Liczba artykułów w kolejnych latach różniła się. Najwięcej z nich wydrukowano w latach: 2005, 2006, 2007 i 2009.

² Wywiad z dwoma przedstawicielami Miasta został przeprowadzony w dniu 26 kwietnia 2018 roku. Kontaktowałam się (poprzez wysyłanie wiadomości na pocztę elektroniczną oraz za

torzy społeczni (i ich organizacje) w niewielkim stopniu uczestniczyli w procesie polityki mieszkaniowej. I tak, aktorzy społeczni byli informowani o cechach zasobu mieszkań komunalnych w Warszawie oraz o procedurach związanych z tym zasobem. Przykładem tego typu działań są Warszawskie Spotkania Mieszkaniowe. W 2010 r. (4 października) odbyło się spotkanie poświęcone tematyce mieszkań komunalnych. Przedmiotem spotkania były następujące kwestie:

mieszkania komunalne w polityce Miasta, potrzeby remontowe, budownictwo komunalne i źródła finansowania, sprzedaż lokali mieszkalnych na rzecz najemców, formy i zakres udzielania pomocy mieszkaniowej w Warszawie, solidarność społeczna i odpowiedzialność właścicieli wobec lokatorów, zadłużenie lokatorów, przyczyny i możliwości udzielania pomocy, zamiany lokali, jawność procedury wynajmowania mieszkań komunalnych a ochrona danych osobowych oraz rozwój budownictwa na wynajem, w tym budownictwa społecznego (Warszawskie spotkania mieszkaniowe).

W latach 2016–2017, z inicjatywy Urzędu m.st. Warszawy odbyło się też kilka kolejnych debat mieszkaniowych, w trakcie których poruszano kwestie mieszkań komunalnych (Relacja z debaty *Mieszkania 2030...*). Debaty te zorganizowano w ramach projektu „Mieszkania 2030”. Miały one przede wszystkim informacyjno-dyskusyjny charakter. W wypracowanym dokumencie „Polityka mieszkaniowa. Mieszkania 2030” (przyjętym przez Radę Warszawy w 2017 r.) założono, że w ramach lokalnej polityki mieszkaniowej w Warszawie:

Mieszkankom i mieszkańcom zostaną udostępnione dane dotyczące stosowanych stawek czynszowych, aktualizowane raz w roku i uwzględniające podział na dzielnice. Informacje te są pomocne w poszukiwaniu przystępnych cenowo mieszkań na wynajem. W porozumieniu ze stowarzyszeniami właścicieli, organizacjami lokatorskimi oraz prawnikami zostanie stworzona wzorcowa „warszawska umowa najmu”. Miasto zobowiązuje się promować jej zapisy jako system dobrych praktyk zarówno wśród właścicieli, jak i najemców (Mieszkania 2030 projekt... 2017, s. 64).

Założono włączenie lokatorów mieszkań komunalnych do dostępu do danych o mieszkalnictwie oraz do kreowania polityki mieszkaniowej w zakresie przygotowania „warszawskiej umowy najmu”.

Przybliżone powyżej działania regulacyjne, podejmowane przez Miasto, jedynie w niewielkim stopniu miały cechy „demokratycznej polityki mieszkaniowej” w świetle koncepcji „Deliberatywnej Demokratyczności Procesu Polityki Mieszkaniowej”. Opierały się one głównie na informowaniu, natomiast w niewielkim

pośrednictwem telefonu) z osobą ze Stowarzyszenia Warszawiak Na Swoim, Przewodniczącą Branżowej Komisji Dialogu Społecznego ds. zaspokajania potrzeb mieszkaniowych i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu lokatorów. Niestety nie uzyskałam żadnej odpowiedzi na próby nawiązania kontaktu i tym samym nie uzyskałam zgody na przeprowadzenie wywiadu.

stopniu umożliwiały aktorom społecznym, niebędącym politykami, udział w dyskusji, która przekładałaby się na kształt polityki mieszkaniowej w zakresie mieszkań komunalnych.

Formułowanie zasad współpracy przez Miasto z uwzględnieniem deliberacji i partycypacji

Zasadniczo dopiero od 2016 r. lokatorzy mieszkań komunalnych mieli możliwość uczestniczenia w dyskusji na forum Branżowej Komisji Dialogu Społecznego ds. zaspokajania potrzeb mieszkaniowych i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu lokatorów (KDS). Powołano ją w 2016 roku przy Biurze Polityki Lokalowej Urzędu m.st. Warszawy (*Komisja Dialogu Społecznego...*). Regulamin jej działania przyjęto 9 listopada 2016 r. (*Regulamin Komisji dialogu...* 2016).

Powołanie tej komisji poparło 18 stowarzyszeń: Ogólnopolski Ruch Ochrony Interesów Lokatorów, Stowarzyszenie Miasto Jest Nasze, Stowarzyszenie Warszawiak na Swoim, Stowarzyszenie Ożarowska, Stowarzyszenie Wileńska 31, Stowarzyszenie Rodzin i Przyjaciół Osób z Zaburzeniami Psychicznymi Integracja, Warszawskie Koło Polskiego Stowarzyszenia na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym, Stowarzyszenie Miejski Eksperyment Mieszkaniowy, Stowarzyszenie Lokatorów w Obronie Prawa, Warszawskie Stowarzyszenie Lokatorów, Stowarzyszenie Przemysłowa 31/33, Komitet Obrony Lokatorów, Stowarzyszenie Kobiet Niepełnosprawnych One.PL, Stowarzyszenie Mieszkańcy Ulicy Widok, Oddział Warszawski Stowarzyszenia Architektów Polskich, Fundacja „Blisko”, Stowarzyszenie Mieszkańcy Kamienicy Hoża 27A oraz Polska Unia Lokatorów. Przeciwko opowiedziały się dwa stowarzyszenia – Komitet Obrony Praw Lokatorów oraz Kolektyw Syrena. Przewodniczącym Komisji była Ewa Kościuch-Manandhar ze Stowarzyszenia Warszawiak Na Swoim.

W 2016 r. odbyły się cztery spotkania Komisji. Uczestniczyły w nich średnio 24 organizacje (zaś członkami Komisji było 30 organizacji). Tematyka prac obejmowała wówczas zagadnienia związane z uchwałą w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu m.st. Warszawy. Była ona przedmiotem konsultacji przez Komisję (*Sprawozdanie z działalności Komisji...* 2016).

Przedstawiciele Miasta w Komisji wskazywali w trakcie wywiadu, że jej celem, jako instytucji dialogu społecznego, jest: „*wsluchiwanie się władzy w to, czego chcą ludzie*”. Chodzi o „*wymianę poglądów i myśli*”. Podkreślali, że spotkania Komisji umożliwiły organizacjom pozarządowym uzyskanie „*dodatkowej wiedzy, której wcześniej nie posiadali*”. Rozmówcy twierdzili, że to wpływa na zmianę „*punktu widzenia*” lokatorów mieszkań komunalnych w odniesieniu do wielu zagadnień zwią-

zanych z mieszkaniami komunalnymi. Współpracę z lokatorami w ramach Komisji rozumieli następująco: „*to jest taka rozmowa. Mamy też obowiązek przedstawić wszelkie propozycje do zmian*” wielu dokumentów prawa miejscowego (uchwał, zarządzeń). Opinia Komisji nie była jednak wiążąca dla urzędników i decydentów politycznych.

Praca KDSu wynikała z wewnętrznej organizacji jej członków, którzy powoływali Prezydium. Organizacje pozarządowe tworzyły program pracy, o którym informowały Miasto. Na każde spotkanie przygotowywano plan pracy. Na spotkaniu omawiane były kolejne punkty planu. Czasami organizacje pracowały nad dokumentami miejskimi, wtedy je omawiano, dyskutowano. Protokół przygotowywali pracownicy Miasta. Jeśli decydenci polityczni uznawali, że uwagi zgłaszane przez stronę społeczną są konstruktywne, to bywały one uwzględniane w procesach decyzyjnych.

W wywiadzie wskazano, że strona społeczna to przedstawiciele organizacji pozarządowych reprezentujących lokatorów mieszkań komunalnych. W ich ramach silne są grupy osób dotkniętych reprivatyzacją, osób niepełnosprawnych oraz osób lobbujących na rzecz wykupu mieszkań komunalnych z bonifikatą³. Zdaniem przedstawicieli Miasta szczególnie dobrze układa się współpraca z organizacjami reprezentującymi interesy osób niepełnosprawnych. Jak zauważono: „*konstruktywnie zachowują się organizacje związane z osobami niepełnosprawnymi*” (wywiad, 26 kwietnia 2018 r.).

W 2016 r. powołano także Branżową Komisję Dialogu Społecznego ds. ochrony praw lokatorów (przywołaną wcześniej, przy tematyce reprivatyzacji). Według regulaminu z dnia 15 grudnia 2016 r., jej działalność – poza reprivatyzacją – obejmuje także ochronę praw lokatorów budynków zarządzanych przez jednostki organizacyjne m.st. Warszawy. Respondenci w trakcie wywiadu zauważyli, że „*grupa najbardziej ekspansywna*” (wywiad, 26 kwietnia 2018 r.) osób związanych z reprivatyzacją przeniosła się do odrębnej Komisji. Wskazano, że dotychczasowy KDS oceniany był przez te osoby jako „*za mało produktywny, za mniej wartościowy, tamten jest bardziej wartościowy*” (wywiad, 26 kwietnia 2018 r.). Jeden z rozmówców stwierdził, że „*ja to odbieram jako formę nacisku na Miasto. Dialog dialogiem, ale wyraźnie czuć grupę lobbującą tam*” (wywiad, 26 kwietnia 2018 r.).

Odwołując się do koncepcji „Deliberatywnej Demokratyczności Procesu Polityki Mieszkaniowej” można stwierdzić, że przywołane wyżej komisje dialogu społecznego stanowiły ważne deliberatywne praktyki dyskursywne (ciała umożliwiające udział aktorów społecznych w dyskusji o treściach i sposobach realizacji polityki

³ Wyprzedaż mieszkań z bonifikatą została wstrzymana w Warszawie od 2013 roku.

mieszkańcovej). Jednak w znacznym zakresie ograniczały one sprawczość aktorów społecznych (ich aktywność oraz możliwość wpływania na proces polityczny).

Inną formą współpracy z aktorami społecznymi, niebędącymi politykami było udzielenie im głosu na sesji Rady Miasta (przykład „włączania się”) lokatorów do procesów decyzyjnych omówiony przy tematyce reprivatyzacji).

Warto zauważyć, że w polskiej literaturze mieszkaniowej niewiele uwagi poświęca się partycypacji lokatorów w procesach decyzyjnych w zasobie mieszkań komunalnych (por. Suszyńska 2015; Suszyńska, Rataj 2017; Zubrzycka-Czarnecka 2021). Sytuacja ta wygląda odmiennie w Wielkiej Brytanii (por. Cairncross i in. 1994; Hickman 2006) czy Kanadzie (por. Morin i in. 2017).

3.2.2. Od nadzoru, kontroli do informowania i konsultacji społecznych – aspekt organizacyjny

W wyniku analizy tematycznej zebranych danych zaobserwowano cztery kierunki działań związanych z udziałem aktorów społecznych w procesie decyzyjnym. Należały do nich: nadzór i kontrola, niekiedy informowanie; konfrontacja; brak przeciwdziałania nieprawidłowościom oraz konsultacje społeczne.

Nadzór i kontrola, niekiedy informowanie

W ramach tematyki mieszkań komunalnych występuje wiele odmiennych – nie zawsze rozłącznych – grup lokatorów mieszkań komunalnych. Można zauważyć, że nieco inaczej dyskursywnie kształtowana jest reprezentacja ich udziału w procesie podejmowania decyzji w lokalnej polityce mieszkaniowej w Warszawie. Jednak ogólnie – jak zauważono w jednym z analizowanych artykułów – uczestnictwo lokatorów w procesie decyzyjnym w lokalnej polityce mieszkaniowej jest nadal bardzo słabo rozwinięte. Władze miasta mają trudności nawet w utrzymywaniu kontaktu z lokatorami poszczególnych budynków mieszkań komunalnych:

Akcja była mobilizacją dla administratorów, którzy na co dzień nie mają czasu, by utrzymać kontakt z lokatorami (Artykuł 2009/4).

Szczególną grupą lokatorów mieszkań komunalnych są osoby dewastujące zajmowane mieszkania. W 2007 r. pojawił się artykuł, w którym wskazywano, że część lokatorów nowego budynku komunalnego, przesiedlona z budynków w złym stanie technicznym, nie dba o nowe mieszkania:

Libacje, dewastacja wind, malowanie klatek schodowych. Zimą niektórym nie chciało się chodzić do śmietników, więc wyrzucali śmieci do podziemnego garażu (Artykuł 2007/6).

Zakłócające są też relacje sąsiedzkie:

sąsiedzi urządzają libacje alkoholowe, a dzieci chodzą samopas. Mniejsze nocami biegają po korytarzach. Podrostki zbierają się w grupy. Palą papierosy na klatkach schodowych, smarują po ścianach, zaczepiają (Artykuł 2007/6).

W artykule z 2012 r. opisano sytuację lokatorów mieszkających w blokach mieszkań socjalnych w Śródmieściu (na ulicy 29 Listopada). Do tych budynków były kierowane osoby z wyrokami eksmisyjnymi (z prawem do lokalu socjalnego lub do lokalu tymczasowego). Warunki mieszkaniowe wskazywały na finansowe oraz społeczne trudności mieszkańców:

Klatki schodowe wymazane sprayem. W jednym z bloków ściany i sufit czarne. – Niedawno ktoś podpalił łazienkę, wszystko się uczerniło od dymu – tłumaczy administratorka. – Jak zrobimy malowanie, to wystarczy najwyżej na dwa tygodnie, potem znowu jest brudno. Jak przychodzi majster do naprawiania piaskownicy, to robi zdjęcie, że naprawił. Bo czasem, zanim wróci niebawem, już jest popsuta (Artykuł 2012/1).

Włączanie tych lokatorów do procesów decyzyjnych przez Miasto polegało na bardziej restrykcyjnym ich traktowaniu w procesie selekcji lokatorów do nowych mieszkań komunalnych (Artykuł 2007/6). Lokatorzy ci mieli przechodzić dłuższą drogę – poprzez starszy zasób mieszkaniowy – do poprawy swoich warunków mieszkaniowych. W 2008 r. pojawiła się propozycja (która została odrzucona głosami lewicy) by

dla notorycznych dłużników i osób nieprzystosowanych (...) ustawić kontenery. Do 2012 r. miało zamieszkać w nich ok. 400 osób po eksmisyjach. Ratusz chciał też budować mieszkania komunalne: do 2012 r. ma ich powstać 2,5 tys., głównie na peryferiach (Artykuł 2008/3).

Podobny pomysł pojawił się w 2013 roku w dzielnicy Bemowo (Artykuł 2013/1). Rozwiązanie to jednak w małym stopniu było popierane przez władze Miasta:

Uważam, że każda dzielnica powinna w bardzo małej ilości mieć takie kontenery – mówi Beata Wrońska-Freudenheim, dyrektorka miejskiego biura polityki lokalowej. – Na przykład dla dłużników, którzy są jednocześnie wyjątkowo uciążliwi dla sąsiadów. Chodzi o to, żeby pokazać, że jeśli nie chcą się zmienić, to nie będzie dla nich miejsca w społeczności, w której żyją. Chodzi oczywiście o społeczność bloku czy kamienicy. Nie można tam natomiast kierować rodzin z dziećmi. Zresztą polityka miasta jest taka, by nie budować budynków socjalnych, w których byłoby duże skupisko rodzin z różnymi problemami. Lepiej jednak takie rodziny rozpraszać i umieszczać w różnych budynkach, choćby po to, żeby dzieci miały kontakt z rodzinami prawidłowo funkcjonującymi (Artykuł 2013/1).

Podobną grupą lokatorów mieszkań komunalnych są osoby nielegalnie podnajmujące mieszkania lub płacące niski czynsz, pomimo wysokich dochodów. Artykuł z 2009 r. opisywał tę grupę lokatorów mieszkań komunalnych. Jak szacowano: „Co dziesiąte mieszkanie komunalne w Warszawie zajmuje nielegalny lokator” (Ar-

tykuł 2009/4). Włączanie tych lokatorów do procesów decyzyjnych realizowano na pomocą instrumentów kontroli i nadzoru, w ramach akcji „Poznaj swojego najemcę” (która rozpoczęła się w lecie 2008 r.). Urzędnicy odwiedzali lokatorów, nie zapowiadając swojej wizyty. Sprawdzali, kto naprawdę mieszka w lokalach komunalnych. Do 10% mieszkańców nie mogli się dostać. W jednej z dzielnic Warszawy, na Woli „w ponad 1450 mieszkaniach odkryto nieprawidłowości” (Artykuł 2009/4). W Śródmieściu „w co dziesiątym odkryto nieprawidłowości, a 60 lokatorom wypowiedziano umowy. Udało się opróżnić 24 lokale, część bez procesów sądowych” (Artykuł 2009/4). Do kwietnia 2010 r. kontrola mieszkań komunalnych wykazała:

600 przypadków podnajmowania mieszkań bez zgody gminy, 450 lokatorów, którzy nie mieszkali w przydzielonym mieszkaniu; 70 osób miało tzw. tytuł prawny do innego mieszkania (np. mieli lokal na własność); 800 innych nieprawidłowości, np. mieszkań zajętych samowolnie, przebudowanych bez zezwolenia itp. W efekcie 200 mieszkań miasto odzyskało, a 430 umów wypowiedziało. Prawie 350 spraw znalazło swój finał w sądzie (Artykuł 2010/2).

Z kolei w odniesieniu do włączania do procesów decyzyjnych zadłużonych lokatorów, analizowany artykuł z 2005 r. wskazywał, że wówczas co dziesiąty lokator był zadłużony wobec Miasta. Zadłużeni lokatorzy stanowili ok. 11 000 warszawskich rodzin. Liczba zadłużonych lokatorów stale rosła. W 2006 r. szacowano, że: „kłopoty z czynszem ma ponad 50 tys. warszawiaków” (Artykuł 2006/1). Szacowano, że osoby zadłużone: „Na koniec 2009 r. były winne miastu 199 mln zł. W 2003 r. było to 135 mln zł, a w 2005 r. – 162 mln zł.” (Artykuł 2010/2). W 2015 r. wskazywano, że:

Zaległości ma blisko 50 tys. gospodarstw domowych. W ponad 10 tys. przypadków lokatorzy już nie mieszkają w zadłużonych domach. Część została wyekskmitowana do mieszkań socjalnych. Największa grupa, bo ponad 20,7 tys. rodzin i osób samotnych, ma zaległości bieżące, to niskie niedopłaty, zaległości nieprzekraczające okresu trzech miesięcy (po tym terminie można stracić umowę najmu) (Artykuł 2015/3).

W analizowanych artykułach wskazywano na występowanie dwóch grup zadłużonych lokatorów:

- 1) tych, którzy mają problemy finansowe: „główna przyczyna to sytuacja ekonomiczna: bezrobocie, niskie płace, drogie życie w Warszawie i wysokie ceny leków, co jest szczególnie dotkliwe dla osób starszych” (Artykuł 2005/4) oraz
- 2) tych, którzy nie chcą płacić, chociaż mogliby to zrobić: „Jest również grupa najemców, których stać na opłacenie mieszkania, ale takiego wydatku nie uważają za obowiązkowy” (Artykuł 2005/4).

W artykule z 2006 r. zauważano, że:

Największe długi są na Mokotowie (27,6 mln zł) i Woli (24,4 mln zł), za nimi plasują się Śródmieście (14,9 mln zł) i Ochota (14,3 mln zł). W sądach toczy się prawie 1,8 tys. postępowań o eksmisję. W zeszłym roku zapadło 287 wyroków (Artykuł 2006/1).

W ramach włączania lokatorów do procesów decyzyjnych, Miasto oferowało zadłużonym lokatorom możliwość zamiany mieszkania na mniejsze. Procedura ta przewidywała znaczny zakres aktywności lokatorów:

Każdy, kto ma kłopoty z czynszem i chce wyprowadzić się do mniejszego lokalu, może przyjść do dzielnicowego wydziału spraw obywatelskich. Tam pomogą mu wypełnić wniosek (Artykuł 2005/5).

Zainteresowany zamianą lokator może zamieścić ogłoszenie na stronie internetowej Urzędu Miasta. Miasto starało się włączać zadłużonych lokatorów mieszkań komunalnych do procesów decyzyjnych poprzez stosowanie sankcji wobec nich. W 2006 r. zastanawiano się nad wpisaniem nazwisk zadłużonych lokatorów do bazy dłużników biura informacji gospodarczej (Artykuł 2006/2). Skutkowałoby to utrudnieniem lokatorom zaciągania kredytu lub dokonywania zakupów na raty. Innym sposobem nawiązania kontaktu przez Miasto z zadłużonymi lokatorami w celu rozwiązania „problemu” zadłużenia miało być umorzenie lokatorom znacznej części długu. W zamian lokatorzy zobowiązać się mieli do regularnego opłacania bieżących opłat oraz spłacania w ratach pozostałej części długu. Pomysł ten był dyskutowany przez polityków, w artykule nie było informacji o jego konsultacjach z lokatorami (Artykuł 2006/5). Rzadziej przywoływanym rozwiązaniem problemu zadłużenia było promowanie lokatorów, którzy systematycznie opłacali czynsz i rachunki. „Wzorowi” lokatorzy mogli liczyć na zamianę mieszkania na lokal w nowym budynku. Rozwiązanie to zostało zaproponowane w 2006 r. w dzielnicy Wawer (Artykuł 2006/6). W kwietniu 2009 r. dokonano podwyżki czynszów w lokalach komunalnych (pierwszej od wielu lat). Przy okazji ewaluacji tego rozwiązania przywoływano temat zadłużonych lokatorów. Wskazywano, że:

W odpytanych dzielnicach we wrześniu zaległości w czynszu wzrosły o 4,6 proc. (w porównaniu z końcem ub. roku). Przybyło jednak nie tak wielu, bo dokładnie 1783 dłużników. Co ciekawe, ubyło nieco lokatorów, którzy zalegali miastu przez dłuższy okres. Urzędnicy uważają, że to efekt nowej polityki czynszowej: kto ma długi, nie ma szans na obniżkę opłat (Artykuł 2009/6).

W 2010 r. władze Miasta zaproponowały, by zadłużonym lokatorom mieszkań komunalnych podnajmować lokale poza Warszawą:

Zapytaliśmy agencje nieruchomości o możliwość wynajęcia przez dzielnicę lokali w miejscowościach podwarszawskich, np. w Babicach, Ożarowie, Lesznie, Izabelinie. Czekamy

na oferty. Mamy na to 140 tys. zł. Nie przeniesiemy tam matki z dzieckiem, które uczy się na Bemowie, ale kogoś, kto celowo nie płaci, owszem. Musimy mieć taki straszak (Artykuł 2010/2).

W 2010 r. prawie 1,5 tys. rodzin mieszkających w mieszkaniach komunalnych miało sądowe wyroki eksmisyjne, ponad 500 rodzin w takiej sytuacji mieszkało w budynkach spółdzielczych, a ponad 400 rodzin – w domach prywatnych, wojskowych i innych (Artykuł 2010/4). W powyższym kontekście interesującym kierunkiem działań było to, że w 2012 r., w ramach planu gospodarowania przez Warszawę mieszkaniem miejskim na lata 2013–2017, Miasto postawiło

większe wymagania wobec administratorów, którzy czasem np. przegapiają pustostany. Mają wiedzieć, co dzieje się w mieszkaniach z ich rewiru, i szybciej reagować, gdy lokator przestaje płacić. Urzędnicy mają też w tej sprawie współpracować z ośrodkami pomocy społecznej (Artykuł 2012/5).

W 2015 r.

władze Warszawy podjęły precedensową decyzję o możliwości umorzenia części długu. Można szybko spłacić 30 proc. należności i skorzystać z umorzenia pozostałych 70 proc. albo spłacić połowę zadłużenia przez cztery lata i dostać anulowanie drugiej połowy. By skorzystać z takiej pomocy, trzeba złożyć wniosek do urzędu dzielnicy i podpisać porozumienie. Wnioski można było składać od marca. Do chwili podpisania porozumienia lokatorzy muszą płacić na czas (a potem przez kolejne cztery lata nie mogą spóźnić się z zapłatą więcej niż dwa razy). Muszą też być gotowi na to, że administracja sprawdzi, czy nie dewastują mieszkania i nie zakłócają porządku domowego (Artykuł 2015/3).

Jednak niewielu lokatorów mogło skorzystać z tego rozwiązania:

Chętnych do umorzenia jest jednak niewielu, do tego nie wszyscy spełniają warunki. Mieszkańcy Śródmieścia złożyli dotąd 243 wnioski, 180 z nich przeszło kwalifikację. – Cztery rozpatrzone negatywnie z uwagi na zakłócanie porządku. Podpisano 18 porozumień (...) Podpisanych porozumień będzie mniej niż wniosków, które wstępnie zaakceptowano, bo warunkiem porozumienia jest brak zaległości w bieżących opłatach od dnia złożenia wniosku do dnia podpisania porozumienia. Wszystko wskazuje na to, że część wnioskodawców nie spełni tego warunku. Na Pradze-Południe zgłosiło się 335 osób. Do zawierania pierwszych porozumień ma dojść w sierpniu. – Problem polega na tym, że po złożeniu wniosku dłużnicy prawie wcale nie dokonują opłat bieżących (...) Jest też grupa osób, które płacą za zajmowany lokal, ale w niepełnej wysokości. Na Woli wniosków jest ponad 500, ale są dopiero w trakcie badania. Na Pradze-Północ, gdzie wysłano listy w sprawie możliwości umorzenia długu do prawie 5 tys. mieszkańców, do urzędu wpłynęło tylko 219 wniosków. Podpisano 26 porozumień (Artykuł 2015/3).

Nawiązując do koncepcji „Deliberatywnej Demokratyczności Procesu Polityki Mieszkaniowej” należy podkreślić, że chociaż celem nadzoru i kontroli, stosowanych w przywołanych wyżej sytuacjach i w odniesieniu do określonych grup lokato-

rów mieszkań komunalnych, jest ukierunkowywanie sprawczości aktorów społecznych, to nie można uznać, iż wspierają one zaangażowanie aktorów społecznych w dyskusję o treściach i sposobach realizacji polityki mieszkaniowej.

Omawiana powyżej sytuacja lokatorów mieszkań komunalnych w procesie decyzyjnym w Warszawie jest podobna do tej zaobserwowanej w Poznaniu, w 2013 r. Z przeprowadzonych tam badań wynika, że mieszkańcy lokali komunalnych oraz lokali towarzystw budownictwa społecznego wyrażali poczucie braku realnego wpływu na swoje otoczenie mieszkaniowe. Zauważono biedność mieszkańców, ale także brak aktywności władz lokalnych w celu włączania lokatorów do procesów decyzyjnych i zarządczych (Suszyńska 2015).

Z kolei badania brytyjskiej polityki mieszkaniowej wskazują, że dominacja nadzoru i kontroli w relacjach przedstawicieli Miasta (zarządców) z lokatorami mieszkań komunalnych wpisuje się w neoliberalny dyskurs o antyspołecznych lokatorach socjalnych. Łączenie niemoralnych zachowań oraz problematycznych osiedli budownictwa społecznego z ludźmi o niskich dochodach, potrzebującymi wsparcia w zakresie zaspokojenia ich potrzeb mieszkaniowych, przyczynia się do ograniczania władzy społeczno-politycznej lokatorów mieszkań komunalnych, gdyż – w obliczu tych założeń normatywnych – zarządcy są kreowani jako obrońcy ładu społecznego (Haworth, Manzi 1999, s. 163). W ramach przywoływanego dyskursu lokatorzy przedstawiani są jako osoby niemoralne, odmienne od reszty społeczeństwa. Zaś skierowaną do nich politykę mieszkaniową określa się jako perwersyjną, daremną i niebezpieczną (Haworth, Manzi 1999, s. 157). Ujęcie to przysłańca czynniki strukturalne, wpływające na problemy mieszkaniowe, w tym zawodności rynku oraz państwa w zakresie podaży tanich mieszkań na wynajem. Ponadto Lise Saugeres zauważa, iż instrumentami reprodukcji nierówności społecznych w mieszkalnictwie mogą być nie tylko zarządcy mieszkań w zasobie budownictwa społecznego, ale także część lokatorów – przyjmujący wzory zachowań, określane w mainstreamowym dyskursie jako pożądane, poprawne, moralne oraz domagający się ich narzucania innym lokatorom (Saugeres 2000, s. 598).

Konfrontacja

Analiza artykułów prasowych pokazała również, że w badanej sferze polityki mieszkaniowej występowały liczne praktyki „włączania się” aktorów społecznych do procesu polityki. Praktyki te zostały niejako narzucone/wywalczone przez aktorów społecznych niebędących politykami. Jest to rodzaj partycypacji „oddolnej”, spontanicznej. Przybiera ona często formę konfrontacyjną – są to działania obywateli skierowane przeciw aktom władz publicznych (Siemiński 2014).

W jednym z analizowanych artykułów z 2006 r. pojawił się temat lokatorów z dużych mieszkań komunalnych, zamieszkiwanych wspólnie przez kilka niespo-

krewnionych gospodarstw domowych. Gospodarstwa domowe dzielą w mieszkaniu korytarz, łazienkę i kuchnię. Często dochodzi do konfliktów:

Życie w kołchozie wygląda dramatycznie. Bywa, że jedni przed drugimi zamykają lodówki we wspólnej kuchni. Często wybuchają awantury o opłaty za prąd czy wodę: koszty dzielone są proporcjonalnie do liczby mieszkańców. Tyle że jeden gotuje i kąpie się częściej, inny rzadziej (Artykuł 2006/1).

Decyzja o wspólnym zamieszkiwaniu jest narzucana mieszkańcom przez Miasto. Najwięcej takich mieszkań komunalnych jest zlokalizowanych w Śródmieściu. W 2007 r. szacowano, że w tej dzielnicy jest „667 mieszkań wspólnych. Zajmuje je ok. 2,8 tys. osób” (Artykuł 2007/1). W 2010 r. takich mieszkań w Warszawie było ponad 1,5 tys. (Artykuł 2010/1). Zagęszczanie mieszkań tego typu następowało zwłaszcza w latach powojennych. W artykule wskazywano, że Miasto nie liczy się z mieszkańcami „kołchozów”. Nie potrafi rozwiązać zgłaszanych przez nich problemów, dotyczących kłopotów we współzamieszkiwaniu z obcymi osobami (np. starsze osoby bały się nowego współlokatora). Lokatorzy czasami nie zgadzali się na propozycje przeprowadzki do innych, mniejszych, lecz samodzielnych mieszkań (argumentowali swoje decyzje chęcią pozostania w lokalu, w którym mieszkali od wielu lat). Miasto nie podejmowało żadnych działań, które zmieniłyby przepisy, na mocy których nadal do mieszkań dokwaterowywani są obcy sobie ludzie (Artykuł 2006/4). W 2007 r. zaproponowano lokatorom „kołchozów” możliwość wykupienia mieszkania, jednak bonifikata obejmowałaby tylko przyznany im metraż. Za dodatkowe pomieszczenia płaciliby po cenach rynkowych (Artykuł 2007/1). W tym samym roku pojawił się też projekt zlikwidowania tzw. kołchozów poprzez wprowadzenie obowiązku „wykupu mieszkania przez lokatorów w budynkach, gdzie jest duża przewaga prywatnych właścicieli” (Artykuł 2007/5). W przypadku braku zgody lokatorów, musieliby oni obowiązkowo wyprowadzić się do innego lokalu komunalnego. W 2009 r. dokonano zmiany przepisów, które

pozwalają na przydział pustostanu wówczas, gdy po jego zajęciu na osobę przypadnie nie więcej niż 15 m kw. powierzchni pokoi. Osoba samotna może mieć 30 m kw. Przedtem norma była nieco bardziej zastrzona i wynosiła 10 m kw. (Artykuł 2010/1).

Zebrane dane obrazowały, że mieszkańcy „kołchozów” nie są włączani do procesów decyzyjnych w zakresie polityki mieszkaniowej w Warszawie. Sprawy pomiędzy Miastem i lokatorami nie są załatwiane w drodze deliberacji, partycypacji, poszukiwana konsensusu, lecz konfrontacji:

A co wtedy, gdy rodzina wyprowadzić się nie chce, choć wie, że dodatkowy pokój jej się nie należy? W jednej z takich spraw przymuszani do wyprowadzki lokatorzy poszli do sądu. I wygrali. Bo sąd nie uznał argumentów miasta przytaczanych na potrzeby jednej tylko sytuacji (Artykuł 2010/1).

Działania Miasta przyczyniły się do „włączenia się” aktywistów miejskich do procesów decyzyjnych w polityce mieszkaniowej:

Przeciw programowi protestuje Strona Społeczna, czyli porozumienie organizacji lokatorskich i squattersów. Wytykają m.in., że miasto gorzej i drożej niż wspólnoty zarządza budynkami, utrzymuje pustostany, zamiast zasiedlać je szybko osobami potrzebującymi. Krytykują, że najubożsi warszawiacy, choć żyją w najbogatszym mieście w kraju, to spośród całej grupy osób zakwalifikowanych do pomocy mieszkaniowej czekają na najem lokalu najdłużej. Społecznicy zarzucają też ratuszowi, że w program wpisany jest systematyczny wzrost czynszu (chodzi o podwyżkę o tzw. wskaźnik GUS-owski, czyli średnioroczny wskaźnik wzrostu cen i usług) (Artykuł 2012/5).

Innym przykładem „włączania się” lokatorów mieszkań komunalnych do procesów decyzyjnych w polityce mieszkaniowej w Warszawie jest działalność lokatorów domagających się wyjaśnienia przez Miasto kwestii pustostanów. W artykule z 2009 r. przywołano przypadek lokatorów działających w Komitecie Obrony Lokatorów w Warszawie. Aktywiści zorganizowali akcję „Zgłoś pustostan”. Pustostany w zasobie mieszkań komunalnych są lokalizowane i zgłaszane do Miasta w celu wyjaśnienia sytuacji. Ustalono wówczas, że w Warszawie było „1101 pustostanów o jasnej sytuacji prawnej, do których po remoncie można wystać lokatorów” (Artykuł 2009/5). Jednak Miasto wskazywało, że wiele z sygnalizowanych przez działaczy pustostanów wymagało gruntownego remontu lub znajdowało się w budynkach z roszczeniami.

Kolejna grupa lokatorów mieszkań komunalnych – lokatorów chcących wykupić zajmowane mieszkanie – została przywołana w artykule z 2005 r. Opisywano historię lokatorki, która wykupiła ze znaczną bonifikatą mieszkanie komunalne w bardzo dobrej lokalizacji. Zauważono, że przy wykupie mieszkania pojawiło się wiele niejasności. Lokatorka posiadała dom na przedmieściach Warszawy (Artykuł 2005/7). Osoba ta pełniła ważne funkcje w komisji mieszkaniowej, przydzielającej mieszkania komunalne. Najwięcej wykupowanych przez lokatorów mieszkań komunalnych znajdowało się w dwóch dzielnicach Warszawy: Śródmieściu i Mokotowie. W Śródmieściu

W 2005 r., gdy weszła w życie uchwała z wysokimi bonifikatami, lokatorzy wykupili 526 mieszkań, w zeszłym roku 453, a do końca sierpnia tego roku dzielnica sprzedała już 280 (Artykuł 2007/7).

Od 2004 r. wykupujący mieszkania komunalne lokatorzy korzystali z dużych ulg – jeśli, ktoś mieszkał w mieszkaniu przez 10 lat, mógł je wykupić za 10% wartości lokalu. W przypadku zamieszkiwania przez 5 lat – za 25% wartości lokalu (Artykuł 2007/7). Jednak nie wszyscy lokatorzy mogli wykupić swoje mieszkania:

to urzędnicy typują budynki, w których mieszkania będą sprzedawane. Szybciej wykupią je lokatorzy, którzy za sąsiadów mają głównie właściciele mieszkań. To dlatego, że miasto

pozbywa się lokali w kamienicach, w których ma mniej niż jedną piątą udziałów (Artykuł 2007/7).

W artykule zwracano uwagę na to, że wiele osób rezygnuje jednak z wykupu zajmowanego lokalu, ze względu na cenę wykupu:

Okazuje się jednak, że kupno mieszkania za jedną dziesiątą wartości nie dla wszystkich jest dobrym interesem. – Wiele osób, ok. 15 proc., rezygnuje z wykupu mieszkania na etapie podpisania aktu notarialnego (...) Najczęściej z powodów finansowych. Na przestrzeni ostatniego roku nastąpił olbrzymi wzrost cen nieruchomości (Artykuł 2007/7).

Zasady wykupu mieszkań były uzależnione od decyzji władz poszczególnych dzielnic. W 2008 r. lokatorzy byli niezadowoleni z decyzji burmistrza dzielnicy Praga-Północ, który wstrzymał na pewien czas sprzedaż mieszkań komunalnych w związku z niejasnościami prawnymi co do procedury sprzedaży mieszkań oraz udziału w gruncie pod budynkiem (wątpliwość dotyczyła sposobu wyliczania „ulgi gruntowej”) (Artykuł 2008/2). Stopniowo Miasto coraz bardziej restrykcyjnie zaczęło podchodzić do kwestii wykupu lokali komunalnych przez dotychczasowych lokatorów. Okolicznością utrudniającą wykup mieszkania stawało się np. pobieranie dodatku mieszkaniowego w ciągu pięciu lat poprzedzających wykup mieszkania (Artykuł 2011/3). Lokatorzy próbowali budować koalicje, wspierające ich interesy, np. poprzez odwoływanie się do Rzecznika Praw Obywatelskich (Artykuł 2011/3). Ostatecznie, w 2011 r. Miasto wprowadziło nowe zasady wykupu mieszkań komunalnych (weszły w życie w 2012 r.):

Nowe przepisy likwidują dużą ulgę i wprowadzają bonifikatę 50 proc. przy minimum 10 latach najmu. Po przekroczeniu 20 lat przysługuje dodatkowo 1 proc. zniżki za każdy rok. Maksymalna ulga to 70 proc. Radni uchwalili, że niektórzy lokatorzy nie wykupią mieszkań. To osoby najbiedniejsze (m.in. te, które korzystały z obniżki czynszu z powodu niskich dochodów albo miasto umorzyło wcześniej dług czynszowy) (Artykuł 2012/3).

Zmiana przepisów zmobilizowała chętnych do wykupienia zajmowanego lokum po niższej cenie:

Urzędy dzielnic przeżywają oblężenie. Lokatorzy składają masowo wnioski o wykup lokali. Część z nich dostanie odmowę (bo nie wszystkie budynki władze przeznaczają do sprzedaży, to np. te, w których ani jedno mieszkanie nie zostało wykupione) (Artykuł 2012/3).

W 2016 r. pojawił się artykuł opisujący spór Miasta z lokatorami ze Stowarzyszenia Mieszkańców „Miejski Eksperyment Mieszkaniowy”. Chcieli oni wykupić zajmowane przez siebie duże mieszkania komunalne (po ok. 80 mkw.) w budynkach zbudowanych po 1995 r. Miasto argumentowało politykę, w ramach której wykup takich mieszkań nie jest możliwy:

czynszówki należą do miasta i są stosunkowo nowe, a poza tym trzeba uwzględnić, że były wynajmowane w specjalnej formule, czyli w przetargu. – Z punktu widzenia właściciela takich nieruchomości trudno jest znaleźć argument przemawiający za ich sprzedażą – podkreśla. – Najemcy mają zaspokojone swoje potrzeby mieszkaniowe, a poprzez nabycie zajmowanego lokalu uzyskaliby do niego jedynie silniejszy tytuł prawny, i to kosztem innych członków wspólnoty samorządowej. Co więcej, decydując się na udział w przetargu, nikt nie powinien zakładać, że taki lokal będzie mógł nabyć, i to z kilkudziesięcioprocentową bonifikatą (Artykuł 2016/1).

Aktywność Miasta, podejmowana w odniesieniu do lokatorów nielegalnie podnajmujących mieszkania lub płacących niski czynsz, pomimo wysokich dochodów, doprowadziła do podjęcia działań – o niewielkim zasięgu – przez lokatorów mieszkań komunalnych. W 2016 r. przedstawiciele Komitetu Ochrony Praw Lokatorów uważnie obserwowali poczynania Miasta związane z kontrolowaniem lokatorów. Wiązało się to z dyskutowanym wówczas projektem nowelizacji ustawy o ochronie praw lokatorów, w kontekście prac nad Narodowym Programem Mieszkaniowym. Chodziło o to, że:

gminy mają mieć możliwość zawierania umów na określony czas – nie krótszy niż rok i nie dłuższy niż pięć lat. Przedłużenie umowy za każdym razem będzie uzależnione od spełnienia kryterium dochodowego oraz stanu majątkowego (trzeba będzie składać deklarację i oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej). A gdyby okazało się, że lokator zarabia zbyt dużo? Wówczas gmina obciąży go czynszem rynkowym. W projekcie nowelizacji znajdzie się też poprawka, która pozbawi najbliższych zmarłych najemców prawa do „dziedziczenia” ich mieszkań. Gmina będzie mogła wskazać małżonkowi lub dziecku inny, np. mniejszy, lokal. Oczywiście, warunkiem będzie spełnienie kryterium dochodowego i majątkowego (Artykuł 2016/3).

Szczególnie badane były uzasadnienia Miasta odwołujące się do ustawy o ochronie praw lokatorów:

Boimy się grzebania w Ustawie o ochronie praw lokatorów, by po nowelizacji nie odbierano najemcom mieszkań z byle powodu (Artykuł 2016/3).

Odwołując się do koncepcji „Deliberatywnej Demokratyczności Procesu Polityki Mieszkaniowej” można uznać, że powyższe przykłady „włączania się” aktorów społecznych niebędących politykami do procesu decyzyjnego w polityce mieszkaniowej świadczą o ich sprawczości. Jednak mają one charakter konfrontacyjny i najczęściej niedeliberacyjny. Pojawianie się partycypacji spontanicznej świadczyć może o słabości oficjalnych struktur włączania mieszkańców do procesu decyzyjnego w mieszkalnictwie.

Brak przeciwdziałania nieprawidłowościom

„Włączanie się” określonych grup lokatorów mieszkań komunalnych do procesów podejmowania decyzji w lokalnej polityce mieszkaniowej nie tylko może stanowić zagrożenie związane z nadmiernym promowaniem partykularnych interesów określonej grupy osób (często kosztem innych, por. partycypacja ludzi młodych *versus* partycypacja seniorów, partycypacja obywateli *versus* partycypacja imigrantów, Noworól 2020), ale także może świadczyć o poważnych problemach całego systemu lokalnej demokracji. Obrazuje to tematyka lokatorów z grupy „*ludzi szczególnie dla miasta przydatnych*”. Już w artykule z 2004 r. pojawiła się grupa lokatorów mieszkań komunalnych, w przypadku której istniało wiele niejasności, co do zgodności z prawem ich tytułu do lokalu komunalnego. Byli to np. urzędnicy miejscy czy prokuratorzy. Zaliczano ich to tzw. „*lokalnych elit*” oraz „*ludzi szczególnie dla miasta przydatnych*” (Artykuł 2004/1). Zwracano uwagę na ich powiązania z urzędnikami miejskimi wysokiej rangi (dzięki czemu mieli oni uzyskać luksusowe lokale komunalne w świetnej lokalizacji, o bardzo niskich czynszach). Z artykułu wynika, że lokatorzy ci bardzo dobrze orientują się w procesach decyzyjnych w zakresie lokalnej polityki mieszkaniowej w Warszawie. Uczestniczą w nich z korzyścią dla siebie. Podkreślano problemy prawne oraz etyczne – mieszkania te mogą być postrzegane jako rodzaj klientelizmu (otrzymują je przedstawiciele organów kontrolujących Miasto).

Podobnym przypadkiem bywa włączanie się do procesów decyzyjnych lokatorów, którzy odziedziczyli mieszkanie po zmarłej, starszej osobie. W jednym z analizowanych artykułów z 2005 r. opisano grupę młodych osób, które zostały lokatorami mieszkań komunalnych w drodze dziedziczenia po – najczęściej – dalekim krewnym. Wskazywano na niejasne okoliczności przejmowania mieszkań (często o mieszkanie ubiegano się tuż przed śmiercią starszego lokatora) oraz niejasne regulacje prawno-administracyjne w tej sprawie (krótki okres zamieszkiwania wspólnie z osobą starszą oraz oparcie dowodu, dotyczącego związków młodych osób ze starszymi lokatorami, na relacji sąsiadów) (Artykuł 2/2005). Przedmiotem roszczeń były mieszkania w najdroższych dzielnicach Warszawy oraz najdroższych budynkach komunalnych. Z artykułu wynika, że młodzi lokatorzy uczestniczą sprawnie w procesie polityki mieszkaniowej w Warszawie:

Sprawa trafia do sądu. Wyrok jest jednoznaczny – tak dalekie pokrewieństwo wyklucza dziedziczenie mieszkania po zmarłej. Jednak młodej studentce niespodziewanie przychodzi z pomocą urząd Śródmieścia (Artykuł 2/2005).

Problemy związane z naruszaniem procedur wiążą się niekiedy także z „włączaniem się” do procesów decyzyjnych w polityce mieszkaniowej kandydatów na lo-

katorów. W artykule z 2007 r. zwracano uwagę na problem nieuczciwych praktyk, dotyczących zaniżania dochodów przez osoby ubiegające się o lokale komunalne:

Urzednicy chcą wykluczyć takie sytuacje, gdy kandydaci na mieszkanie na siłę dopasowują się do wymagań gminy. Bywa, że np. rejestrują się jako bezrobotni albo zawieszają działalność gospodarczą, gdy spodziewają się weryfikacji dokumentów tuż przed decyzją o przydziale mieszkania (Artykuł 2007/4).

Rozpatrując przywołane sytuacje, związane z „włączaniem się” wybranych grup aktorów społecznych niebędących politykami do procesu polityki mieszkaniowej należy podkreślić, że nie są to praktyki demokratyzujące politykę mieszkaniową. Ich celem nie jest dyskusja o treściach i sposobach realizacji polityki mieszkaniowej, lecz realizacja partykularnych interesów, często kosztem innych grup mieszkańców.

Konsultacje społeczne

Analiza artykułów prasowych wskazuje, że w badanym okresie jedynie w przypadku lokatorów Osiedla Jazdów (domków fińskich) można mówić o stosowaniu przez Miasto instrumentu konsultacji społecznych (wywalzonego przez mieszkańców). Jest to niestety nadal rzadko spotykany w krajach Europy Środkowo-Wschodniej przykład zastosowania tego instrumentu partycypacji w lokalnej polityce mieszkaniowej w odniesieniu do mieszkań komunalnych. Dla porównania, tę i bardziej rozwinięte formy włączania lokatorów do procesu decyzyjnego (*tenant participation, resident involvement*) można zaobserwować w takich krajach jak Wielka Brytania, Belgia, Dania czy Holandia (Pawson i in. 2012).

Przybliżając tę sprawę warto zauważyć, że:

Osiedle powstało w 1945 r. dla pracowników Biura Odbudowy Stolicy. Jednorodzinne domki były darem Stalina dla zrujnowanej Warszawy. Przyjechały tu pociągami w kawałkach wyprodukowanych w Helsinkach. Finlandia przekazała je Związkowi Radzieckiemu w ramach reparacji po przegranej wojnie, a ZSRR oddał Polsce. 500 domków ustawiono na Polu Mokotowskim, Dolnym i Górnym Ujazdowie. Wzdłuż ulicy Jazdów stało ich 90, część ustąpiła miejsca sąsiadnim ambasadom, część – Trasie Łazienkowskiej. Zachowało się 29 (Artykuł 2012/4).

Mieszkańcy domków to ludzie wpływowi:

Klucze dostali pracownicy BOS, m.in. Stanisław Jankowski, Jan Grabowski, Kazimierz Marczewski, Jan Knothe. Od razu zaczęli je przerabiać. Stanisław Jankowski, w czasie wojny żołnierz AK pseudonim „Agaton”, powiększył domek o pokój i pracownię. (...) Do dziś mieszkają tu rodziny pracowników BOS. Po wyprowadzce Stanisława Jankowskiego w jego domu zakwaterowano rodzinę innego architekta – Jerzego Baumillera (...). Do grona lo-

katorów sielskiej kolonii dołączyli artyści. Z domku Baumillerów przez kilka lat korzystał ich przyjaciel – poeta Jonasz Kofta. (...) W innych domkach mieszkali Jan Pietrzak i Maria Czubaszek. Jeden wciąż zajmuje Barbara Wrzesińska (Artykuł 2015/2).

W związku ze zmianą sposobu zagospodarowania terenu, na którym były zlokalizowane domki fińskie, 8 grudnia 2011 r. władze Miasta jedynie poinformowały mieszkańców o nowej sytuacji:

W centrum nie ma miejsca na kolonię drewnianych domów komunalnych – mówił burmistrz Bartelski. – Studium zagospodarowania miasta już przesądziło, że ma to być rejon dla administracji (Artykuł 2011/1).

Nie było deliberacji, negocjacji, poszukiwania konsensusu. Spotkanie miało charakter konfliktowy:

Urzednicy dali lokatorom czas do końca stycznia, by złożyli wnioski o zamianę mieszkań. Ci, którzy tego nie zrobią, zostaną obciążeni czynszem za trzy lata wstecz za dobudowane części domków i opłatą dzierżawną za zajęte ogrody. I nawet jeśli zapłacą, urząd i tak skieruje do sądu wniosek o ich eksmisję z powodu złamania umowy najmu (Artykuł 2011/1).

Mieszkańcy zostali zmuszeni do zaakceptowania odgórnych decyzji władz Miasta:

Część lokatorów jednak ustąpiła. Wnioski o mieszkania zamienne złożyło 14 rodzin. Cztery z nich już się przeniosły do zaproponowanych przez ZGN lokali komunalnych. Jeden lokator oddał domek i przeprowadził się do mieszkania własnościowego (Artykuł 2012/4).

Jednak część mieszkańców podjęła aktywne działania, walcząc o swoją prawa w procesie decyzyjnym: „Mieszkańcy zaprotestowali. Zawiazali stowarzyszenie, o planach likwidacji kolonii zrobiło się głośno” (Artykuł 2012/4).

Aktywne działania mieszkańców:

Pod koniec października Stowarzyszenie Mieszkańców Domków Fińskich „Jazdów” złożyło w ratuszu petycję o zawiązanie okrągłego stołu. Strona społeczna chciała zastanowić się wspólnie z urzędnikami nad tym, jak rozwiązać problem jedynego w swoim rodzaju osiedla. Powstało zaraz po wojnie m.in. dla architektów projektujących odbudowę Warszawy ze zniszczeń (Artykuł 2013/4)

doprowadziły do większej otwartości władz Miasta na włączanie lokatorów mieszkań komunalnych do procesów decyzyjnych:

Gest ratusza wobec lokatorów domków fińskich: urzędnicy zawieszają sprawy o eksmisje. Jutro pierwsze spotkanie w sprawie przyszłości unikatowego osiedla na Jazdowie (Artykuł 2013/4).

Warto zauważyć, że wniosek o konsultacje społeczne w sprawie domków fińskich:

Był to pierwszy taki wniosek w Warszawie. Sympatycy drewniaków zebrali pod nim blisko 2 tys. podpisów poparcia. W konsultacjach wzięli udział gospodarze domków, społeczni-

cy, sąsiedzi osiedla, odbiorcy odbywających się tam imprez, ale też mieszkańcy Warszawy niezwiązani z tym miejscem. Postulują zachowanie 27 domków oraz sąsiadujących z nimi budynków dawnego Szpitala Ujazdowskiego, utrzymanie zielonego i otwartego charakteru osiedla. Kolonia miałaby pełnić funkcję społeczną, kulturalną i edukacyjną. Aby tak mogło być, konieczna jest zmiana studium zagospodarowania miasta (dopuszczającego tu budynki administracyjne) (Artykuł 2015/2).

Mieszkańcy aktywnie włączyli się do procesu polityki mieszkaniowej:

Zaczęły się protesty, do akcji włączyły się organizacje pozarządowe. I chociaż wiele osób już się wyprowadziło, a puste domki pozostawiono na pastwę losu, to latem wróciło do nich życie. Zagościły w nich fundacje, stowarzyszenia i nieformalne grupy, kolektywy, a nawet kibic żydowski i kooperatywa spożywcza (Artykuł 2013/4).

Aktorzy społeczni, niebędący politykami nie mieli jednak zaufania do władz Miasta:

„Obawiamy się jednak, że zanim wypracujemy wspólne stanowisko, dzielnica zdąży pozbyć się lokatorów, rozbierze domki i nie będzie już o czym rozmawiać – mówi Andrzej Górz, założyciel stowarzyszenia i mieszkaniowiec jednego z domków. Urząd Śródmieścia chce eksmisji jego mamy. – Ale nie chodzi nam tylko o to, aby tu mieszkać. Przez ostatni rok pokazaliśmy otwarty Jazdów, który zmienił charakter, z miejsca na poły sprywatyzowanego zmienił się w przestrzeń publiczną (Artykuł 2013/4).

W 2012 i 2013 r. domki gościły organizacje społeczne w czasie akcji Noc Muzeów. Od lipca do października 2013 r. w domkach fińskich prowadzono bardzo ożywioną działalność społeczną:

domki fińskie były najbardziej energetycznym miejscem na kulturalnej mapie Warszawy. Spotkania, dyskusje, warsztaty, wystawy, koncerty organizowali tu aktywiści Ogrodu Warszawa, kooperatywy spożywczej Dobrze, fundacji Bęc Zmiana, stowarzyszeń Ptaki Polskie i Sie-Je w Mieście, fundacji Władysława Kłamerusa, Żydowskiej Ogólnopolskiej Organizacji Młodzieżowej (Artykuł 2015/2).

Inicjatywa ta była określana jako „Otwarty Jazdów”. Władze Miasta (zwłaszcza Centrum Komunikacji Społecznej) wykazały postawę prodeliberacyjną wobec aktorów społecznych, niebędących politykami. Zawieszono postępowania sądowe o eksmisje i przystąpiono do konsultacji społecznych. Sprawa była żywo dyskutowana w Warszawie:

Portale internetowe zapełniły się głosami poparcia dla lokatorów, którzy odmówili wyprowadzki i ponoszenia „karnych” opłat. Ale zdania ekspertów na temat przyszłości domków były podzielone. „To tymczasowe obiekty, których powstanie w tym miejscu było zrozumiałe w okresie powojennym, ale dalsze ich trwanie jest skandalem” – stwierdził na naszych łamach urbanista Grzegorz Buczek. Domków bronił krytyk architektury Hubert Trammer: „Powinny być wpisane do rejestru zabytków”. Jesienią 2012 r. o domki upomniał się ambasador Finlandii w Polsce Jari Vilén (Artykuł 2015/2).

W maju 2015 r. dokonano podsumowania trwających trzy i pół roku konsultacji społecznych, na mocy których domki fińskie (w liczbie ocalonych 27) pozostały na Jazdowie. Zmienił się nieco charakter domków. Jedynie w części z nich zachowano funkcję mieszkaniową. Wiele domków zostało przeznaczonych na działania społeczne, kulturalne oraz edukacyjne. Analiza lingwistyczna tego wątku szerzej została omówiona w artykule z 2021 r. („Interpretation and Representation in Housing Policy Discourse as Exemplified by Council Tenants’ Participation in the Jazdów Estate (Warsaw)”).

Zaobserwowana praktyka konsultacji społecznych z mieszkańcami jest przykładem deliberatywnych praktyk dyskursywnych, które w świetle koncepcji „Deliberatywnej Demokratyczności Procesu Polityki Mieszkaniowej” umożliwiają udział aktorów społecznych w dyskusji o polityce mieszkaniowej.

3.2.3. Wrogość, konfrontacja i początek drogi w kierunku konstruktywnej współpracy – aspekt społeczno-polityczny

Analiza tematyczna zebranych danych pomogła uchwycić pięć cech społeczno-politycznych włączenia aktorów społecznych, niebędących politykami do procesów decyzyjnych. Są to: problemy w komunikacji, ukryte cele, życzeniowość i roszczeniowość, trudności pozarządowych aktorów społecznych we włączeniu się w procesy decyzyjne oraz różnice interesów.

Problemy w komunikacji

Przedstawiciele lokatorów mieszkań komunalnych sygnalizowali liczne problemy we współpracy z osobami działającymi w imieniu m.st. Warszawy (problemy w komunikacji). Podobnie przedstawiciele Miasta wskazywali na trudności we współpracy z organizacjami pozarządowymi reprezentującymi lokatorów. Urzędnicy podkreślali, że przy konsultacji jednego z dokumentów mieszkaniowych:

Oni [przedstawiciele organizacji pozarządowych – przyp. wł. – A. Z.-C.] w 100% wydali negatywną opinię, bo im się nic nie podoba, tak. To efekty są na razie takie, że my konsultujemy, oni negatywną opinię. A my idziemy dalej (...) Oni nie bardzo wiedzą o co chodzi. To znaczy oni wiedzą o co chodzi. Oni chcą, żeby im sprzedać za pięć złotych mieszkania komunalne, tak. No chcą, żeby nie było bezdomnych. My też chcemy, żeby nie było bezdomnych. Generalnie chcą, żeby życie było szczęśliwe. My też chcemy. Tylko my jesteśmy urzędnikami, my mamy ograniczenia. A oni różnie z tym, różnie to postrzegają (wywiad, 26 kwietnia 2018 r.).

Zwracano uwagę na problematyczność współpracy, związaną z różnymi logikami i zasadami działania sektora publicznego oraz sektora pozarządowego:

Oni nieraz nam podpowiadają pomysły. Większość to są pomysły, które niestety – i tu jest to zderzenie – że prawo na wielu polach na niewiele pozwala, tak naprawdę (...) (wywiad, 26 kwietnia 2018 r.).

Ankietowany doprecyzował, że:

Spolecznicy, członkowie KDSu, no nie zawsze znają uwarunkowania prawne i nieraz mają ooo genialny pomysł, tylko kto pójdzie później siedzieć za ten pomysł? Oni już nie pójda, tylko urzędnicy pójda, tak? (wywiad, 26 kwietnia 2018 r.).

Poza ograniczeniami prawnymi przywoływano także ograniczenia finansowe: *„coś jest fajnego, tylko skąd pieniądze na to wziąć? Tych pieniędzy nie ma, budżet nie jest z gumy”* (wywiad, 26 kwietnia 2018 r.).

Organizacje pozarządowe również nie są zadowolone ze współpracy w ramach Komisji, o czym świadczą zażalenia i skargi formułowane przez Prezydium *„że trudno się współpracuje z Urzędem”* (wywiad, 26 kwietnia 2018 r.).

Zauważono jednak, że atmosfera współpracy i komunikacja się poprawia. Stopniowo część *„krzykaczy”* (wywiad, 26 kwietnia 2018 r.) zrezygnowała z udziału w spotkaniach Komisji.

Przybliżone powyżej zagadnienie jest związane z tym, że odpowiednie przygotowanie i przeprowadzenie procesu partycypacji i deliberacji *„wymaga dodatkowych kompetencji oraz wiedzy z zakresu komunikacji społecznej oraz organizacji procesu grupowego”* (Pistelok, Martela 2019, s. 125). Tymczasem ani urzędnicy miejscy ani mieszkańcy zazwyczaj nie są odpowiednio przeszkoleni.

W kontekście koncepcji *„Deliberatywnej Demokratyczności Procesu Polityki Mieszkaniowej”* ważną rolę odgrywa zaangażowanie aktorów społecznych w dyskusję o treściach i sposobach realizacji polityki mieszkaniowej. Zidentyfikowane powyżej problemy w komunikacji stanowią zagrożenie dla sprawnego przebiegu takiej dyskusji.

Ukryte cele

Wskazywano na problem związany z *„ukrytymi celami”* organizacji społecznych, których działanie w ramach Komisji *„nie jest spontaniczne”* (wywiad, 26 kwietnia 2018 r.). Wspomniano o *„zakonspirowanych ambicjach”* części organizacji pozarządowych. Zauważono, że te organizacje *„chcą zrobić szum, żadna merytoryka ich nie interesuje”* (wywiad, 26 kwietnia 2018 r.). Dodano, że *„prawdopodobnie część szykuje się do wyborów, tak, i chcą zrobić dużo szumu”* (wywiad, 26 kwietnia 2018 r.).

Problem upolitycznienia uczestników partycypacji i deliberacji występuje nie tylko w odniesieniu do mieszkalnictwa (por. Głąbiński, Szostak 2017, s. 12). Jak zauważają Waldemar Siemiński i Ewa Tarchalska:

Na marginesie tego typu organizowania działań kolektywnych można spróbować odpowiedzieć na pytanie o polityczny charakter. Mieszkańcy, doceniając wspierające ich wysiłki organizacje pozarządowe, mogą przecież wybierać działaczy NGO do samorządu miejskiego. W kolejnych polskich wyborach do organów samorządu miast tak właśnie się dzieje. Jednak

gdy animator partycypacji społecznej staje się członkiem organu władzy, radykalnie zmienia swój polityczny status. Jest już „po drugiej stronie barykady”. Akty partycypacji społecznej są apelami, żądaniem, postulatami, konsultacjami, wpływem, nie są jednak władzą publiczną (Siemiński, Tarchalska 2020, s. 185–186).

Co prawda warunkiem istnienia „Deliberatywnej Demokratyczności Procesu Polityki Mieszkaniowej” jest sprawczość aktorów społecznych (ich aktywność oraz możliwość wpływania na proces polityczny). Jednak wpływ ten nie powinien być wykluczający. Celem działań aktorów społecznych niebędących politykami w procesie decyzyjnym w mieszkalnictwie powinna być poprawa sytuacji mieszkaniowej wszystkich mieszkańców. Udział w procesach decyzyjnych w mieszkalnictwie powinien też być traktowany instrumentalnie i służyć jedynie walce politycznej o władzę.

Życzeniowość i roszczeniowość

Zebrane dane pokazują, że z jednej strony badani wskazują problem ze sporządzeniem protokołu. Podkreślają, że występowała „przepychanka” (wywiad, 26 kwietnia 2018 r.) pomiędzy Urzędem a organizacjami o to, kto powinien wykonywać tę pracę. Z drugiej – przedstawiciele Miasta zauważają niedocenianie przez stronę społeczną wysiłku związanego z organizowaniem sal na spotkania, który spada na Miasto. Urzędnicy obserwują „życzeniowość i roszczeniowość” (wywiad, 26 kwietnia 2018 r.) ze strony organizacji pozarządowych.

W tym kontekście warto zauważyć, że problem roszczeniowości w procesach partycypacyjnych wydaje się charakterystyczny bardziej dla mieszkańców dużych miast, niż mniejszych miast i miejscowości (Siemiński 2014, s. 45).

Powyższy przykład pokazuje trudności uczestników deliberatywnych praktyk dyskusyjnych (umożliwiających udział aktorów społecznych w dyskusji) w rozwijaniu kompetencji związanych z deliberacją i partycypacją. Dotyczą one nie tylko mieszkańców, ale także urzędników i decydentów politycznych. Wiążą się z dodatkowym wysiłkiem, przełamywaniem utartych sposobów działania. Prowadzone przeze mnie badania obrazują etap przejściowy, uczenia się udziału w debatach o polityce.

Trudności aktorów społecznych, niebędących politykami we włączeniu się w procesy decyzyjne

Niekiedy zdarzają się problemy organizacyjne: „raz nam przysłali plan trzy dni przed tym [spotkaniem – przyp. wł. A.Z.-C.] no to tu była mała awantura” (wywiad, 26 kwietnia 2018 r.). Problemy te określono jako „kwestia komunikacji”, którą oceniono jako „trudne zagadnienie” (wywiad, 26 kwietnia 2018 r.).

Problemem jest też frekwencja: „początkowo przychodziło bardzo dużo ludzi, teraz tam jest bardzo mało”. Jak podkreślał rozmówca:

to trochę wypacza sens, dlatego, że przy tak małej liczbie osób ... chodzi też, żeby poszło w miasto, tak, żeby każdy się wypowiedział, żeby to było szersze forum, a przy tak małej skali..., wiem, czy to jest sens? Ale zakładam, że to był jakiś chwilowy wypadek przy pracy (...) (wywiad, 26 kwietnia 2018 r.).

Obserwacja ta wydaje się bardzo niepokojąca dla dalszego rozwoju badanej formy partycypacji i deliberacji. Według badań, niska frekwencja dodatkowo zniechęca do udziału kolejnych mieszkańców (Pistelok, Martela 2019, s. 124).

Ważnym problemem deliberacyjnej demokratyczności jest nierówna reprezentatywność zróżnicowanych grup mieszkańców. Warunkiem istnienia „Deliberatywnej Demokratyczności Procesu Polityki Mieszkaniowej” jest uczestniczenie w nim jak największej liczby obywateli, broniących swoich interesów. W tym celu deliberatywne praktyki dyskursywne (umożliwiające udział aktorów społecznych w dyskusji) powinny być organizowane w środowisku zamieszkania interesariuszy i w odpowiednim dla nich czasie. Jednocześnie należy aktywizować mieszkańców do włączania się w te praktyki.

Różnice interesów

Respondenci zauważyli, że występuje różnica interesów (nawet określona jako „konflikt interesów”, wywiad, 26 kwietnia 2018 r.) pomiędzy lobby opowiadającym się za wykupem mieszkań komunalnych z bonifikatą przez lokatorów oraz organizacjami reprezentującymi osoby niepełnosprawne. Grupy organizacji związanych z reprivatyzacją oraz organizacji związanych z wykupem „mieszkań chciały początkowo za wszelką cenę wyeliminować te osoby [walczące o interes osób niepełnosprawnych – przypis wł. A. Z.-C.] z KDSu. To były dosyć nieprzyjemne sytuacje”. Nastąpiło „spięcie” pomiędzy tymi, którzy „chcą zachować mieszkanie oraz pomiędzy tymi, którzy chcą mieć mieszkanie” (wywiad, 26 kwietnia 2018 r.). Respondent wskazał, że z tego względu: „trudno niekiedy ustalić porządek obrad na kolejne spotkanie” (wywiad, 26 kwietnia 2018 r.). Problem partykularnych interesów i braku „szerszego, bardziej ideowego” (wywiad, 26 kwietnia 2018 r.) zapatrywania organizacji pozarządowych oceniono jako rzecz, którą warto byłoby zmienić. Opisywana sytuacja była obserwowana także w przypadku innych instrumentów partycypacji. Jak wynika z badań, na przykład w odniesieniu do budżetu partycypacyjnego w niektórych samorządach pojawiała się „rywalizacja o środki i konflikt na tle wybranych zadań” (Pistelok, Martela 2019, s. 78).

Analizowany przypadek pokazuje, jak wysoki poziom wstępnych kompetencji jest niezbędny dla uczestników procesu decyzyjnego w mieszkalnictwie, który

można byłoby określić jako demokratyczny i deliberacyjny. Wydaje się jednak, że opisywane napięcia między różnymi grupami interesariuszy wiązały się z etapem uczenia się tego, czym jest deliberacja i partycypacja oraz początkiem rozwoju deliberatywnych praktyk dyskursywnych w warszawskiej polityce mieszkaniowej.

Podsumowując przedstawione analizy można stwierdzić, że *en gros* udział lokatorów mieszkań komunalnych w procesach decyzyjnych w polityce mieszkaniowej w Warszawie nie miał charakteru systemowego, był w zasadzie incydentalny. Ich szerszego zaangażowania nie przewidywano ani na etapie planowania rozwoju tego zasobu, ani na etapie przydzielania mieszkań, ani na etapie zarządzania tym zasobem.

Jednak analizowane teksty wskazywały, że wywierał on pewien ograniczony wpływ na treść badanej polityki. Zaznaczyć przy tym należy, że wpływ ten był często wykluczający – wywierały go jedynie dobrze zorganizowane grupy obywateli. Mniej zorganizowane miały mniejsze szanse na pozytywne załatwienie swoich roszczeń.

Zgodnie z przyjętym założeniem, odnoszącym się do sposobu konceptualizacji oraz operacjonalizacji skuteczności i innowacyjności polityki mieszkaniowej, zebrane dane pozwalają stwierdzić, że w badanej sferze polityki mieszkaniowej w Warszawie obserwuje się ogólnie niski, lecz zróżnicowany poziom rozproszenia i usieciowienia procesu kreowania tej polityki. Można wyróżnić wiele grup lokatorów mieszkań komunalnych. Zakres ich włączania (lub „włączania się”) do procesu podejmowania decyzji jest zróżnicowany. Polityka mieszkaniowa jest w różnym stopniu deliberacyjna. Jednak w niewielkim zakresie służy włączaniu do procesu politycznego osób w najtrudniejszej sytuacji społecznej i mieszkaniowej. Tym samym można stwierdzić, że badana lokalna polityka mieszkaniowa jest w bardzo małym stopniu innowacyjna i skuteczna.

ROZDZIAŁ 4

Bezdomność jako sfera o średnim poziomie udziału aktorów społecznych w procesie decyzyjnym

4.1. Skala potrzeb, uwarunkowania prawne, ujęcie w dokumentach z zakresu polityki publicznej Miasta Stołecznego Warszawy – zarys tematyki

Liczbę osób bezdomnych w Warszawie szacuje się na 2,5 tys. – 3,5 tys. (Opolski K. i in. 2013, dalej jako System profilaktyki bezdomności i pomocy osobom bezdomnym w Warszawie 2013, s. 24; w tym też opracowaniu scharakteryzowano populację osób bezdomnych w Warszawie). Udzielanie schronienia (w noclegowni, schronisku dla osób bezdomnych lub ogrzewalni), zapewnienie posiłku oraz niezbędnego ubrania osobom potrzebującym należy do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym (Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej). W przypadku Warszawy w 2012 r. wydatki na rzecz bezdomnych sięgały kwoty 11 776,3 zł (0,11% wydatków ogółem; 1,80% wydatków na pomoc społeczną). Większość wydatków przeznaczona była na zapewnienie osobom bezdomnym miejsc w schroniskach i noclegowniach prowadzonych przez organizacje pozarządowe (23 placówki noclegowe, 1523 miejsca noclegowe – 1073 w schroniskach, 400 w noclegowaniach i 50 w mieszkaniach treningowych). W 2013 r. miesięcznie na miejsce w placówce dla bezdomnych miasto przeznaczało od 315,85 zł do 692,99 zł (System profilaktyki bezdomności i pomocy osobom bezdomnym w Warszawie 2013, s. 48).

Ta sfera polityki mieszkaniowej ujmowana jest w kontekście wykluczenia społecznego. Można to zaobserwować na przykładzie „Społecznej strategii Warszawy – Strategii rozwiązywania problemów społecznych na lata 2009–2020”. Strategia ta została przyjęta na mocy uchwały nr XLVI/1427/2008 Rady miasta stołecznego Warszawy z dnia 18 grudnia 2008 r. Jej wykonanie powierzono Prezydentowi m.st. Warszawy. Należy podkreślić, że już na etapie prac nad strategią problemy mieszkaniowe zostały ujęte jako rodzaj problemów społecznych. Zespół zadaniowy pracujący w zakresie zagadnień bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego był przypisany do obszaru tematycznego integracji społecznej.

Zagadnienia mieszkaniowe stanowią jedno ze zidentyfikowanych wyzwań strategii – generalnie poświęconej wzmocnieniu integracji społecznej. W dokumencie stwierdzono, że wyzwaniem jest:

poszerzanie sfery odpowiedzialności: procesy metropolizacji powiększają obszar oddziaływania Warszawy daleko poza jej granice administracyjne, włączając sąsiadujące gminy do warszawskiego rynku pracy i rynku mieszkaniowego (Społeczna strategia..., s. 18).

Bardziej szczegółowe wyzwania w tym zakresie zostały sformułowane następująco:

wsparcie dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, których nie stać na opłacenie rynkowej ceny mieszkania lub najmu; stosowanie zasad społecznej polityki mieszkaniowej (gospodarka zasobem, sprzedaż, budownictwo, kontraktowanie, utrzymanie zasobów komunalnych lub dotowanych); stosowanie zachęt do zwalniania mieszkań komunalnych przez mieszkańców, którzy przestali spełniać kryteria pomocy (lub zastosowanie innych środków odtwarzania zasobu mieszkań); wzbogacenie form pomocy dla rodzin i mieszkańców, którzy utracili zdolność samodzielnego utrzymania mieszkania i zorganizowanie nowych form oddziaływania tworzących ścieżkę wyjścia z problemu lub z bezdomności; współpraca między miastem a wspólnotami mieszkaniowymi jako dziedzina wymagająca wypracowania wspólnych reguł (Społeczna Strategia..., s. 45).

Głównym celem Strategii jest działanie na rzecz przeciwdziałania wszelkim formom wykluczenia. Wyróżniono trzy cele strategiczne:

- 1) zintegrowana polityka społeczna,
- 2) wzrost potencjału społecznego (jednym z działań powiązanych z tym celem jest „tworzenie optymalnych warunków do życia, zapewnianie dostępu do usług, mieszkań o odpowiednim standardzie, bezpieczeństwa publicznego, efektywnej komunikacji publicznej” (Strategia Społeczna..., s. 72) oraz
- 3) integracja i reintegracja społeczna i zawodowa. Realizacji powyższych celów służą programy operacyjne.

Jednym z nich jest program operacyjny: „Polityka mieszkaniowa adresowana do grup o zróżnicowanych potrzebach mieszkaniowych”. W ramach programu zaplanowano podejmowanie takich działań jak:

stworzenie systemu monitorowania bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego; wdrożenie całościowej oferty usług; wypracowanie jednolitych zasad kierowania do korzystania z usług; standaryzacja oraz powierzanie usług zapewniających schronienie, posiłek i ubranie; zapewnienie adekwatnego finansowania w oparciu o mapę kompetencji i budżet zadaniowy; powołanie międzyinstytucjonalnej platformy służb; uruchomienie programów mieszkań chronionych na potrzeby programów wychodzenia z bezdomności (...); (...) monitorowanie dynamicznych realiów rynku mieszkaniowego w Warszawie, maksymalizacji celowości adresowania bezpośredniej pomocy mieszkaniowej miasta; optymalna alokacja zasobów, w tym nieruchomości i nakładów finansowych (...); poszukiwanie modeli wzmocnienia społecznego budownictwa mieszkaniowego w stolicy oraz podaży lokali mieszkalnych w całej aglomeracji (przygotowanie kolejnych gruntów pod budownictwo mieszkaniowe, nacisk

na zintegrowany system komunikacyjny i współpracę z sąsiednimi gminami i powiatami); zwiększanie zasięgu wykorzystania istniejących zasobów lokalowych do osiągnięcia celów pomocy społecznej (np. opieka zastępcza, mieszkania chronione i inne programy wsparcia); utworzenie podstaw dla współpracy samorządu i sąsiedzkich społeczności lokalnych w zakresie podnoszenia jakości zagospodarowania terenów mieszkalnych, zgodnego z potrzebami mieszkańców, w tym wykorzystanie potencjału i dorobku wspólnot mieszkaniowych (m.in. 2/3 wszystkich lokali komunalnych położonych jest w nieruchomościach wspólnych) (Społeczna strategia..., s. 90).

Władze m.st. Warszawy adresują problem bezdomności za pośrednictwem Biura Pomocy i Projektów Społecznych Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy, ośrodków pomocy społecznej, dzielnicowych biur polityki społecznej i zdrowotnej. Najbardziej obciążony jest OSP Wola (System profilaktyki bezdomności i pomocy osobom bezdomnym w Warszawie 2013, s. 41), a tylko cztery OSP mają wydzielone zespoły ds. bezdomności: OSP Wola, OSP Żoliborz, OSP Bielany, OSP Śródmieście (tamże, s. 42).

Ważnymi instytucjami polityki publicznej w zakresie bezdomności są organizacje pozarządowe [przykładowo w 2008 r. „miasto zawarło umowy z 28 organizacjami pozarządowymi, które dysponują 2,5 tys. miejsc” – noclegowych, przyp. wł. A. Z.-C.] (Tumiłowicz 2008). Organizacje pozarządowe prowadzą jadłodajnie i wydają odzież. Informacje o sieci organizacji pomagających bezdomnym można uzyskać np. za pomocą Google (Mapa placówek dla osób bezdomnych w Warszawie – Google).

4.2. Aspekty uczestnictwa aktorów społecznych w procesach decyzyjnych związanych z bezdomnością

4.2.1. Określanie zasad działania przez Miasto i aktorów społecznych, niebędących politykami (zwłaszcza reprezentowanych przez organizacje pozarządowe) – aspekt proceduralny

Analiza tematyczna zebranych danych ujawniła dwa dominujące sposoby formułowania zasad, określających udział aktorów społecznych, niebędących politykami w procesie decyzyjnym. Należą do nich: określanie zasad współpracy przez aktorów społecznych, niebędących politykami, poprzez współdziałanie z Miastem oraz określanie zasad współpracy jednostronnie przez obywateli (niebędących politykami).

Zasady działania określane przez aktorów społecznych, niebędących politykami, we współpracy z Miastem

W odniesieniu do tematyki bezdomności, na podstawie analizowanych artykułów prasowych¹ oraz wywiadów² ustalono, że w badanym okresie organizacje pozarządowe reprezentujące interes osób bezdomnych (w mniejszym zakresie sami bezdomni) były włączane do procesu polityki mieszkaniowej w średnim stopniu. Ich większy wpływ na proces podejmowania decyzji niż osób dotkniętych reprivatyzacją czy lokatorów mieszkań komunalnych wiązał się z większą sprawnością w pozyskiwaniu wsparcia opinii publicznej, mediów oraz instytucji państwowych, np. Rzecznika Praw Obywatelskich. Nie bez znaczenia pozostawało uzależnienie władz Miasta od organizacji pozarządowych w realizacji polityki dotyczącej bezdomności (poprzez zlecenie zadań w formie wsparcia lub powierzenia na kwotę około 20 mln zł, wywiad z 20 kwietnia 2018 r.). O znaczeniu i pozycji organizacji pozarządowych związanych z bezdomnością świadczy fakt, iż środowisko to było w stanie jako pierwsze pozyskać dla swojej instytucji – Rady Opiekuńczej³ status Komisji Dialogu Społecznego ds. Bezdomności, działającej przy Mieście i w ramach procesów decyzyjnych w zakresie m.in. polityki mieszkaniowej.

Warszawska Rada Opiekuńcza została utworzona w 1992 r. z inicjatywy siostry Małgorzaty Chmielewskiej. Od 1993 r. Rada działa pod patronatem Prezydenta m.st. Warszawy. W 2004 r. zmieniono jej nazwę na Komisja Dialogu Społecznego ds. Bezdomności. Jak głosi § 2 Regulaminu pracy Rady Opiekuńczej osób bezdomnych przy Prezydencie m.st. Warszawy – Komisji Dialogu Społecznego ds. Bezdomności⁴, jest to instytucja inicjatywno-doradcza (opiniuje inicjatywy Miasta w zakresie bezdomności).

W skład Komisji wchodzi następujące organizacje pozarządowe⁵: Bank Żywności SOS w Warszawie, Caritas Archidiecezji Warszawskiej, Caritas Diecezji Warszawsko-Praskiej, Fundacja D.O.M., Fundacja Kapucyńska im. bł. Aniceta Koplńskiego, Fundacja Sławek, Kamilińska Misja Pomocy Społecznej, Kościół

¹ Przeanalizowano 14 artykułów dotyczących tematyki bezdomności, które zostały opublikowane na łamach „Gazety Wyborczej” w latach 2005–2016. Liczba artykułów w kolejnych latach różniła się. Najwięcej z nich wydrukowano w roku 2005 (4) oraz 2016 (3).

² Wywiady z przedstawicielami Miasta oraz organizacji pozarządowych zostały przeprowadzone odpowiednio w dniach 20 i 24 kwietnia 2018 roku.

³ Strona internetowa Urzędu m.st. Warszawy: <http://ngo.um.warszawa.pl/komisje/komisja-dialogu-spolecznego-ds-bezdomnosc-rada-opiekuncza>, dostęp: 17.12.2017.

⁴ Regulamin pracy Rady Opiekuńczej osób bezdomnych przy Prezydencie m.st. Warszawy – Komisji Dialogu Społecznego ds. bezdomności, https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=1542849122666321&id=1542505102700723, dostęp: 17.12.2017.

⁵ Komisja Dialogu Społecznego ds. Bezdomności – Rada Opiekuńcza, <http://ngo.um.warszawa.pl/komisje/komisja-dialogu-spolecznego-ds-bezdomnosc-rada-opiekuncza>, dostęp: 19.04.2018.

Armia Zbawienia w RP, Lekarze Nadziei, Misja „Nowy Początek” Kościół Boży w Chrystusie, Mokotowskie Hospicjum Świętego Krzyża, Stowarzyszenie Alter Ego, Stowarzyszenie Antidotum, Stowarzyszenie MONAR, Stowarzyszenie Otwarte Drzwi, Stowarzyszenie Penitencjarne „Patronat” Oddział w Warszawie, Stowarzyszenie Pomocy i Interwencji Społecznej, Pogotowie Interwencji Społecznej, Stowarzyszenie Samopomocy BURSA im. H. Ch. Kofoeda, Towarzystwo Charytatywne im. Ojca Pio Koło Warszawskie nr 5, Wspólnota Chleb Życie, Wspólnota Sant’Egidio, Zgromadzenie Małe Dzieło Boskiej Opatrzności, Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta Koło Warszawa – Praga oraz Fundacja „po drugie”.

Jako cele i zadania Rady w Regulaminie wskazuje się:

1. *prezentowanie głosu, problemów oraz opinii osób będących w kryzysie bezdomności wobec władz m.st. Warszawy, województwa mazowieckiego i innych urzędów państwowych w sprawach dotyczących wspólnych inicjatyw i działań na rzecz osób doświadczających bezdomności,*
2. *reprezentowanie organizacji pracujących na rzecz osób w kryzysie bezdomności wobec władz m.st. Warszawy, województwa mazowieckiego i innych urzędów państwowych w sprawach dotyczących wspólnych inicjatyw i działań na rzecz osób doświadczających bezdomności,*
3. *wymiana doświadczeń, wspólnych przedsięwzięć i projektów oraz wypracowywanie wspólnego stanowiska przez Członków Rady,*
4. *wzajemna współpraca Członków Rady na rzecz osób w kryzysie bezdomności.*

Rada powoływała liczne zespoły robocze (np. w latach 2010–2012 były to: zespół ds. zdrowia, zespół ds. zatrudnienia oraz zespół ds. strategii rozwoju Rady (Sprawozdanie z działalności Komisji Dialogu Społecznego ds. Bezdomności/Rady Opiekuńczej Bezdomnych przy Prezydencie m.st. Warszawy w okresie od 29 września 2010 do 18 stycznia 2012) zaś w 2016 roku – zespół ds. nowelizacji ustawy o pomocy społecznej i rozporządzenia MRPiPS, zespół ds. adaptacji szpitala Praskiego, zespół ds. wsparcia osób bezdomnych wymagających opieki medycznej (Sprawozdanie z działalności Komisji Dialogu Społecznego ds. Bezdomności w 2016 roku działającej przy Biurze Pomocy i Projektów Społecznych Urzędu m.st. Warszawy).

Innym, ważnym forum współpracy przedstawicieli osób bezdomnych i władz Miasta było opracowywanie systemu pomocy bezdomnym. Prace nad nim w Warszawie zaczęto dopiero w 2008 r., w kontekście przygotowywania Społecznej Strategii Warszawy na lata 2009–2020. Kierowała nimi Julia Wygnańska. W pracach uczestniczyli reprezentanci organizacji działających na rzecz osób bezdomnych. Jak zauważył Krzysztof Herbst (koordynator Zespołu ds. Społecznej Strategii Warszawy na lata 2009–2020):

Teraz dopiero staramy się stworzyć przyzwoity projekt programu i wdrożyć go w ramach strategii pomocy społecznej. Przy jej opracowywaniu współdziałało na różnych etapach

jej powstawania ok. 300 osób, jest to więc efekt sporego zaangażowania, także społecznego (Tumiłowicz 2008).

Formą włączania aktorów społecznych do kształtowania polityki mieszkaniowej w zakresie bezdomności były też ekspertyzy wykonywane na zlecenie Biura Pomocy i Projektów Społecznych Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy (np. opracowanie pt.: „System profilaktyki bezdomności i pomocy osobom bezdomnym w Warszawie” z 2013 r. (Opolski, Modzelewski i in. 2013)).

Wydaje się, że można stwierdzić, iż od strony regulacyjnej w sferze bezdomności spełniony jest warunek istnienia „Deliberatywnej Demokratyczności Procesu Polityki Mieszkaniowej”, którym jest istnienie deliberatywnych praktyk dyskursywnych (umożliwiających udział aktorów społecznych w dyskusji). Kształtowanie się ram części z tych deliberatywnych praktyk dyskursywnych wynikała wprost ze sprawczości aktorów społecznych. Była to partycypacja „oddolna, spontaniczna”, która została przekształcona w partycypację „odgórną, instytucjonalną” (Siemiński 2014).

Należy podkreślić, że w literaturze mieszkaniowej, pomimo rosnącego zainteresowania badaniem procesu współzrządzenia w zakresie bezdomności (np. analizy dotyczące: polityki *collaborative governance* na rzecz bezdomności w Vancouver, Doberstein 2016; *County Collaborative Plan Design* w USA, Lee i in. 2018; czy projektu debaty na temat lokalizacji schroniska dla bezdomnych w USA, Thurber 2017), stosunkowo niewiele wiadomo o funkcjonowaniu forów deliberacyjnych poświęconych tej tematyce w krajach europejskich. W tym kontekście interesującą inicjatywą jest *La Strada* (*Centre d'appui au secteur d'aide aux sans-abri/ het steunpunt thuislozenzorg Brussel*) działająca od 2001 r. w Brukseli (Zubrzycka-Czarnecka 2020).

Zasady działania jednostronnie określone przez aktorów społecznych, niebędących politykami

Warto jednak zauważyć, że część działań umożliwiających „włączanie się” aktorów społecznych, niebędących politykami do procesu polityki mieszkaniowej w zakresie bezdomności miała jedynie charakter „partycypacji oddolnej, spontanicznej” (Siemiński 2014). Można tu zaliczyć konferencje organizowane przez organizacje pozarządowe (np. Seminarium Regionalne pt. „Doświadczenia partnerstw lokalnych w pracy z osobami bezdomnymi i zagrożonymi bezdomnością” Stowarzyszenia Monar z dnia 11 czerwca 2013 r.).

Rzadkim instrumentem wyrażającym głos samych osób bezdomnych było wydawanie przez nich czasopisma – miesięcznika pt. „Homo Miserus” (Artykuł 2005/2). Czasopismo było wydawane w 2005 r. przez bezdomnych z Mokotowskiego Hospicjum Świętego Krzyża. Do pracy nad gazetką zachęciła bezdomnych Ewa Dobrzańska. Osoby bezdomne same pisały artykuły i składały czasopismo.

Redaktorzy byli także osobami bezdomnymi. Nieformalnym redaktorem naczelnym był Grzegorz Jerzy Skarbek – osoba bezdomna. Pierwszy numer czasopisma ukazał się w 30 egzemplarzach.

Innym przykładem „włączania się” aktorów społecznych, niebędących politykami w procesy decyzyjne w zakresie bezdomności jest Ruch Sprawiedliwości Społecznej Piotra Ikonowicza. Analiza artykułów prasowych wskazuje, że społecznicy w 2009 r. pomagali osobom zamieszkującym w nielegalnym schronisku dla bezdomnych na Odolanach (Artykuł 2012/2). Działacze Ruchu w 2016 r. bronili osób zagrożonych eksmisją przed bezdomnością (Artykuł 2016/1). Poprzez udzielanie pomocy prawnej oraz akcje protestacyjne próbowali oni oddziaływać na decydentów politycznych, sądy, komorników. Podobnym przykładem są interwencje dziennikarskie: „*Po interwencji «Stołecznej» zareagował ratusz*” (Artykuł 2016/2). Wpływają one na zmianę decyzji podejmowanych przez lokalnych polityków.

W świetle koncepcji „Deliberatywnej Demokratyczności Procesu Polityki Mieszkaniowej” można uznać, że przywoływane oddolne sposoby regulowania udziału aktorów społecznych, niebędących politykami w procesie polityki mieszkaniowej świadczą o sprawczości aktorów społecznych. Jednak przynajmniej część z nich jest odpowiedzią na słabość sformalizowanych, odgórnych deliberatywnych praktyk dyskursywnych (w niedostatecznym stopniu umożliwiających udział aktorów społecznych w dyskusji o polityce mieszkaniowej).

4.2.2. Od odgórnej (*top-down*) koordynacji przez Miasto do początków akceptacji dla współdecydowania – aspekt organizacyjny

W wyniku analizy tematycznej zebranych danych zaobserwowano dwa kierunki działań związanych z udziałem aktorów społecznych, niebędących politykami w procesie decyzyjnym. Są to: odgórna (*top-down*) koordynacja przez Miasto współpracy z obywatelami oraz początki akceptacji dla współdecydowania.

Odgórna (*top-down*) koordynacja przez Miasto współpracy z obywatelami

W aspekcie organizacyjnym zebrane dane wskazują, że nawet w ramach prac najbardziej rozwiniętego, przybliżonego wcześniej forum deliberacji i partycypacji – Branżowej Komisji Dialogu Społecznego ds. Bezdomności– współpraca Miasta i aktorów społecznych, niebędących politykami, nie jest oparta na partnerstwie. Przedstawiciel organizacji pozarządowych, współpracujących z Miastem w ramach prac Komisji zauważył, że konsultacje bywają traktowane przez polityków jako formalność. Miasto wykorzystuje Komisję jako instytucję świadczącą o słuchaniu głosu obywateli, natomiast prowadzi politykę opartą na działaniach odgórnych.

Nie wspiera organizacji pozarządowych. Nie uwzględnia w swoich działaniach ich opinii:

To jest taki pozorny dialog, że przychodzą ludzie. Wylewają swoje frustracje. W związku z powyższym nie wyjdą z pochodniami na miasto (...). Nie kumulują wokół siebie koalicji, która po prostu wyjdzie i zawalczy. (...) Jak prosimy, żeby razem z nami przedstawiciel Miasta lobbował, bo uważamy, że jakieś rozporządzenia czy ustawy nie pomogą, tylko nam przeszkadzają, i my wspólnie powinniśmy występować w interesie tych osób, którym pomagamy, to właściwie takiej koalicji nie ma. Co też jest smutne i słabe, bo właściwie mówimy jednym głosem. (...) Jak jest jakaś organizacja, której kończy się dzierżawa budynku i wchodzi w jakiś konflikt. No to Biuro w żaden sposób nie pomaga (...). (...) Myślę, że problem polega na tym, że nie jesteśmy traktowani po partnersku. Trochę jesteśmy traktowani jak oszołomy. Spychani do boku (wywiad, 24 kwietnia 2018 r.).

Podobnie, w sprawozdaniu Komisji Dialogu Społecznego ds. Bezdomności z 2013 roku podkreślono, że:

założenia zamówienia dot. sporządzenia opracowania na zlecenie Biura Pomocy i Projektów Społecznych Urzędu m.st. Warszawy pt. „System profilaktyki bezdomności i pomocy osobom bezdomnym w Warszawie” nie zostały skonsultowane (Sprawozdanie z działalności Komisji Dialogu Społecznego ds. Bezdomności w 2013 roku, działającej przy Biurze Pomocy i Projektów Społecznych Urzędu m.st. Warszawy).

Zaobserwowane cechy współrzędzenia są spójne z wnioskami z badań wskazującymi, że część konsultacji społecznych prowadzonych w Polsce na charakter działań pozornych. Jak wskazują badacze:

w takiej sytuacji konsultacje bardziej przypominają spektakl, którego aktorzy udają, że traktują całą sytuację bardzo poważnie, gdy w istocie rozmowa nie ma szans niczego zmienić (Pistelok, Martela 2019, s. 50).

Odwołując się do koncepcji „Deliberatywnej Demokratyczności Procesu Polityki Mieszkaniowej” należy podkreślić, że zaobserwowany sposób organizacji współrzędzenia nie zapewnia autentycznej możliwości wpływu aktorów społecznych na politykę mieszkaniową.

Początki akceptacji dla współdecydowania

Pomimo omawianych wyżej ograniczeń pod względem deliberacyjności i partycypacyjności sposobu organizacji współpracy Miasta z aktorami społecznymi, niebędącymi politykami, zaobserwowałam pozytywny kierunek rozwoju współrzędzenia w zakresie bezdomności. Miasto uczy się podejścia ponadbranżowego, ponadresortowego do problemu bezdomności. Staje się też bardziej otwarte na współdecydowanie:

Mi się wydaje, że miasto jest otwarte na współpracę (...) Na pewno to, że istnieje KDS powoduje wzrost zauważalności tego problemu, którym się zajmuje, wzrost rangi (wywiad, 20 kwietnia 2018 r.).

Urzednicy i decydenci polityczni wyrażają akceptację i zrozumienie dla współdziałania z obywatelami. Warto przy tym wspomnieć, że otwartość samorządu, obok aktywności mieszkańców, to jeden z najważniejszych czynników rozwoju demokracji lokalnej (por. Pistelok, Martela 2019, s. 37). Odzwierciedla to koncepcja „Deliberatywnej Demokratyczności Procesu Polityki Mieszkaniowej”, której warunkiem istnienia jest nie tylko sprawczość aktorów społecznych (ich aktywność oraz możliwość wpływania na proces polityczny), ale także istnienie deliberatywnych praktyk dyskursywnych (umożliwiających udział aktorów społecznych w dyskusji), co wymaga woli politycznej i wsparcia decydentów politycznych dla deliberacji i partycypacji.

4.2.3. Trudna, konfrontacyjna współpraca – aspekt społeczno-polityczny

Analiza tematyczna zebranych danych pomogła uchwycić siedem cech społeczno-politycznych udziału aktorów społecznych, niebędących politykami w procesie decyzyjnym. Chodzi o: różnice w podejściu do celu działania, sektorowość, problemy w komunikacji, trudności aktorów społecznych (niebędących politykami) we „włączeniu się” w procesy decyzyjne, podział „my” – „wy”, nierówna pozycja stron oraz konfrontacyjność.

Różnice w podejściu do celu działania

Zgromadzone dane pozwoliły mi zaobserwować trudności w rozwijaniu relacji organizacji pozarządowych (pracujących w ramach Branżowej Komisji Dialogu Społecznego ds. Bezdomności) z instytucjami publicznymi:

Kontakty z władzami, czy to samorządowymi, czy centralnymi nie zawsze układały się jednak harmonijnie i bezproblemowo (Dudkiewicz 2017).

Organizacje pozarządowe bywają postrzegane przez urzędników i decydentów politycznych jako usługodawcy. Pomija się ich misję:

Bo tu też jest blokada w rozumieniu pewnych pojęć. Nie można nam odbierać misji. My jesteśmy różni. Ci ludzie mogą wybierać. My dajemy coś więcej niż tylko i wyłącznie konkretną usługę. Miasto kupuje od nas, jak gdyby, miejsce i wyżywienie, a dostaje dużo więcej ten człowiek. I celem powinien być ten człowiek. (...) To nie ma co się gniewać, że on [Dyrektor Biura – przyp. wł. A. Z.-C.] dba o finanse Miasta, a ja o człowieka. Możemy się spotkać, tak? (...) (wywiad, 24 kwietnia 2018 r.).

Współpracę w ramach Komisji Dialogu Społecznego ds. Bezdomności utrudniają różnice w podejściu do celu działania tego organu:

W moim przekonaniu jest jakiś obszar, w tym wypadku bezdomność, są partnerzy: społeczny i samorządowy, i obie te strony nazwijmy to, mają jakiś obszar odpowiedzialności, jakiś obszar zainteresowania, w ramach tejże bezdomności, i te obszary się częściowo nakładają. Ale trzeba być świadomym, że one się nakładają częściowo, a nie w całości, tak? Czyli, jakby Miasto nie jest od misji zbawiania świata, tylko od realizacji zadań ustawowych. A z kolei organizacje nie są od formalnego wypełniania zadań gminy czy zadań Miasta, tylko od realizacji właśnie swojej misji, takiej czy innej. I gdybyśmy się umieli skupić na wspólnej tej części i o niej przede wszystkim mówić, to byśmy się w dużym stopniu pewnie prędzej dogadywali. Tymczasem każda strona ciągnie w swoją (wywiad, 20 kwietnia 2018 r.).

Problem ten został dostrzeżony także w badaniach Krzysztofa Jasiockiego, który zauważa, że:

Wydaje się, że obydwie strony [urzędnicy i obywatele – przyp. wł. A. Z.-C.] wykazują skłonność do niedostatecznego zrozumienia specyfiki ich funkcjonowania, różnie rozumieją cele konsultacji publicznych (2015, s. 114).

Odnosząc powyższe spostrzeżenia do koncepcji „Deliberatywnej Demokratyczności Procesu Polityki Mieszkaniowej” należy zauważyć, że niestety nadal aktorzy społeczni często okopują się w swoich stanowiskach i z trudem współpracują. Sprawia to, że sprawczość aktorów społecznych (ich aktywność oraz możliwość wpływania na proces polityczny) jest ograniczana.

Sektorowość

Zauważyłam, że niekiedy partycypację utrudnia niechęć przedstawicieli decydentów politycznych do podejścia ponadbranżowego, wymagającego wyjścia poza swoje kompetencje, innowacyjności:

Bo to też jest tak, że przychodzi przedstawiciel konkretnego Biura, a przecież problemy osób bezdomnych dotyczą różnych Biur, nie? (...) Wie Pani, urzędnicy mają tendencję do patrzenia jednowymiarowo. Ja widzę człowieka z całym spektrum jego problemów. Ja, jak słyszę na Komisji, że to nie dotyczy naszego Biura, to mam ochotę podejść i urwać głowę. (...) Ja nie chcę wiedzieć, że to nie dotyczy tego człowieka czy kogoś innego, bo on jest przedstawicielem Miasta, a nie konkretnego Biura. I to jest absolutnie problem. (...) Nawet u nas, w komisji Dialogu Społecznego, widać jak w soczewce te same problemy. To, że działa absolutnie sektorowość. To, że patrzy się wąsko ...a człowiek, człowiek to jest wszystko. Wszystkie te Biura, które działają w Mieście mogą dotyczyć problemów jednego człowieka. Jednego. A to się w ogóle nie łączy ze sobą (wywiad, 24 kwietnia 2018 r.).

W świetle koncepcji „Deliberatywnej Demokratyczności Procesu Polityki Mieszkaniowej” sektorowość wydaje się być zagrożeniem dla autentycznej moż-

liwości wpływu aktorów społecznych na politykę mieszkaniową. Utrudnia wymianę wiedzy, argumentów na dyskutowany problem oraz formułowanie jego rozwiązań.

Problemy w komunikacji

Zwrócono uwagę na osobowość przedstawiciela decydentów politycznych, która może negatywnie wpływać na jakość współpracy z organizacjami pozarządowymi:

Z Miasta jest zawsze tylko jedna osoba. I tak na dobrą sprawę ta jedna osoba świadczy o współpracy obopólnej. I to jest też szalenie trudne, bo czasem bywa tak, że charakter tej jednej osoby powoduje, że jest jakaś blokada, że nie da się, tak? Że organizacje są sfrustrowane. (...) Wszystko zależy od ludzi, bo to sobie możemy różne rzeczy pozapisywać. Bo to wie Pani, to jest tak jak w mediowaniu. Mediuje się z osobą, która jest zainteresowana. Nie powinno się mediować z pośrednikiem, bo to kompletnie nic nie wnosi. A szczególnie, jeśli przychodzi jeszcze pracownik, który blokuje pewne rzeczy. I nie ma się poczucia, że ta informacja jest dalej przenoszona. Albo jest przenoszona, ale nie w taki sposób jak my byśmy chcieli (wywiad, 24 kwietnia 2018 r.).

Prowadziło to do sytuacji, gdy organizacje pozarządowe nie mogły docierać z postulatami – w ramach badanej struktury partycypacji – do wyższego szczebla decydentów politycznych, gdyż postulaty te były *a priori* krytykowane i odrzucane przez przedstawiciela miasta, w czasie dyskusji:

Mówiąc wprost, jeśli przedstawiciel Miasta, pracownik Biura, przychodzi na spotkanie i na zadane pytania poszczególnych organizacji od razu odpowiada – nie. Nie pytając, jak gdyby, swojego przełożonego Dyrektora, no to jest to bardzo słabe. No to już wtedy dochodzi do takiej sytuacji, kiedy prosimy, że – proszę Pana, bardzo prosimy przekazać Dyrektorowi Biura naszą prośbę i powiedzieć, że na to nie wyraził zgody Dyrektor Biura (...) jednego czy drugiego (wywiad, 24 kwietnia 2018 r.).

Zebrane dane potwierdzają wcześniejsze wnioski z badań, sugerujące, że brak dobrej oceny działań władz, niski poziom zaufania do jej działań oraz niska ocena sprawności jej działań nie sprzyjają dobrej współpracy obywateli i przedstawicieli decydentów politycznych w ramach dialogu społecznego (Sobiesiak-Penszko, Kotnarowski 2012, s. 64).

Nawiązując do koncepcji „Deliberatywnej Demokratyczności Procesu Polityki Mieszkaniowej” należy podkreślić, że brak dostępu aktorów społecznych, niebędących politykami do osób podejmujących decyzje negatywnie wpływa na możliwość wpływu aktorów społecznych na politykę mieszkaniową. Ogranicza ich sprawczość.

Ujawnianie się trudności z „włączaniem się” aktorów społecznych, niebędących politykami do procesów decyzyjnych

Przedstawiciele Miasta zarzucali brak sprawnej organizacji pracy członkom Komisji Dialogu Społecznego ds. Bezdomności, jakkolwiek wskazywali, że następuje stopniowa poprawa w tym zakresie:

Generalnie organizacja pracy wygląda kiepsko. Aczkolwiek też muszę powiedzieć, że w ostatnim okresie się poprawiło. (...) Często te rady sprowadzają się do, przepraszam za kolokwializm, pogaduszek o tym, jak ciężki jest los bezdomnych, i jak dzielni jesteśmy my, NGOsy, które im pomagają. I do tego jeszcze z iloma barierami, między innymi urzędowymi, się spotykamy. I, a u nas była wczoraj pani, która ... A u nas był wczoraj pan, czy jest pan, który ... I taka wymiana doświadczenia też ma sens praktyczny, ale nie zmienia rzeczywistości w żaden sposób. Brak jest takiej tematycznej, zaplanowanej pracy, aczkolwiek powtarzam, to się ostatnio trochę zmieniło. I ostatnio Rada zaczęła się spotykać właśnie na takich tematycznych bardziej spotkaniach, że się z góry zapowiada o czym będzie mowa. My nie narzucamy tego, żeby było jasne. My jako Miasto, jedyne w czym ingerujemy, to wtedy, kiedy jest nam niezbędna oficjalna opinia w jakiejś sprawie, albo nieoficjalna (wywiad, 20 kwietnia 2018 r.).

Podkreślano, że brakuje dobrej współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi:

Generalnie moja ocena jest taka, że poziom współpracy pomiędzy organizacjami jest daleko niewystarczający. Znaczący jest taki patrzanie, że my mamy swoją misję, swoją robotę, robimy ją, staramy się robić ją jak najlepiej, inni niech też sobie robią, co chcą. Chyba, że mamy interes do kogoś, no to zaczynamy z nimi współpracować. Powiem więcej, w przypadku niektórych dużych organizacji, które mają po kilka placówek w Warszawie, to nawet współpraca pomiędzy placówkami tej samej organizacji, w sensie przepływu informacji, w sensie jakiejś koordynacji, no kuleje. Może to się teraz poprawi, bo jest próba stworzenia takiej roboczej więzi na podstawie tej Rady (wywiad, 20 kwietnia 2018 r.).

Powyższe obserwacje wpisują się we wcześniejsze ustalenia badawcze, pokazujące, iż

włączanie się jednostek w procesy decyzyjne zależy od posiadanych przez nie zasobów. Skorzystanie przez jednostkę z dostępnych jej możliwości i mechanizmów partycypacji w życiu publicznym wymaga wiedzy, kompetencji, dostępu do sieci kontaktów społecznych, a także technologii komunikacyjnych. Istotne są również umiejętności obywatelskie, nabywane przede wszystkim dzięki wcześniejszemu praktycznemu treningowi w działalności politycznej czy w sektorze pozarządowym (Sobiesiak-Penszko, Kotnarowski 2012, s. 55)

Zebrane dane wskazują na potrzebę wzmocnienia, wspierania kompetencji deliberacyjnych i partycypacyjnych aktorów społecznych, niebędących politykami.

Ich brak blokuje sprawczość aktorów społecznych – jednego z warunków istnienia „Deliberatywnej Demokratyczności Procesu Polityki Mieszkaniowej”.

Podział „my” – „wy”

Przedstawiciele Miasta zwracają uwagę na podziały pomiędzy stronami konsultacji, które ograniczają wzajemne zaufanie i negatywnie wpływają na klimat pracy:

Komisja Dialogu Społecznego to powinno być wspólne forum. A Komisja Dialogu Społecznego jest postrzegana jako organ organizacji pozarządowych, w którym występuje przedstawiciel Miasta. Owszem, z jednym głosem, i każda organizacja z jednym, więc już samo to świadczy o tym, że ten głos Miasta w sensie formalnym niewiele znaczy. W sensie merytorycznym pewnie więcej, dlatego, że Miasto jako dawca pieniędzy jest tutaj w pewnym sensie uprzywilejowane. (...) I zawsze jak przedstawiciele Prezydium mówią „my, Rada Opiekuńcza”, to zapewniam Panią, że mają na myśli „my, organizacje pozarządowe zrzeszone w tejże Radzie Opiekuńczej”, i to jest już jakby pierwsza uwaga, tak, ... organizacje odbierają zapewne nasz udział tam też jako kontrę, tak, czyli gdzieś ta barykada się ustawia, chociaż się wielokrotnie mówi i deklaruje, że tu nie chodzi o żadną barykadę, bo mamy wspólnę rzecz do załatwienia, po czym się okazuje, że jednak ta barykada stoi (wywiad, 20 kwietnia 2018 r.).

Wzajemna wrogość sprawia, że Komisja przypomina niekiedy „pole bitwy” (wywiad, 20 kwietnia 2018 r.). Sytuację tę można tłumaczyć niskim poziomem „kultury politycznej w Polsce, który wpływa negatywnie na stan partycypacji społecznej (dialogu obywatelskiego)” (Jasiecki 2015, s. 107). Przekłada się to na niską zdolność do budowania konsensusu politycznego lub społecznego.

Polaryzacja stron procesu deliberacji i partycypacji utrudnia rozwój „Deliberatywnej Demokratyczności Procesu Polityki Mieszkaniowej”. Nie tylko wypacza sens deliberatywnych praktyk dyskursywnych (umożliwiających udział aktorów społecznych w dyskusji), a także zmniejsza sprawczość aktorów społecznych (ich aktywność oraz możliwość wpływania na proces polityczny).

Problem nierównej pozycji stron w konsultacjach, związanej z nierównymi zasobami

Sprawą różniącą Miasto i przedstawicieli organizacji pozarządowych jest podejście do finansów publicznych:

Jeśli Miasto daje pieniądze, dlatego, że ta organizacja działa w obszarze, w którym Miasto ma swoje zadania, i Miasto mówi: „No to fajnie, to wy macie swoją misję, my mamy swoje zadania ustawowe, to my wam damy pieniądze na waszą misję, ale w tym zakresie, w którym ona jest zgodna z naszymi zadaniami”. Nikt nie broni organizacji pozyskiwać innych środków, robić różnych innych rzeczy, które wychodzą poza te ustawowe zadania Miasta.

Tymczasem druga strona mówi, że „O czym tu w ogóle mowa? Jeżeli my robimy dobrą robotę, to Miasto ma dać i koniec”. (...) Na tym tle dochodzi do tarć różnych (wywiad, 20 kwietnia 2018 r.).

Przedstawiciel organizacji pozarządowych podnosił problem nierównej pozycji stron w konsultacjach, związanej z nierównymi zasobami:

To jest występowanie takie z pozycji silniejszego, a my się po prostu nie damy, dlatego, że walczymy o coś więcej niż po prostu o pieniądze. Zresztą, to też takie jest. Taka umiejętność Dyrektorów poszczególnych Biur czasami, że oni zachowują się tak, jakby dawali z własnej kieszeni. To są pieniądze obywateli (wywiad, 24 kwietnia 2018 r.).

W trakcie konsultacji organizacje pozarządowe bywały zastraszane przez decydentów politycznych, którzy w ramach polityki publicznej w zakresie bezdomności decydują o przyznawaniu środków na działalność w zakresie bezdomności:

(...) I wie Pani, to jest takie zastraszanie organizacji. Na przykład na ostatnim spotkaniu dyrektor do jednej z organizacji powiedział: No to musimy do Was wysłać kontrolę! No i, ... no to dobrze, Pan wysyła kontrolę a idziemy dalej w dialogu. To nie mogą takie hasła padać. To nie jest partnerskie, to nie jest ok., nie? Jeśli rozmawiamy o czymś, to finałem powinno być to, że dochodzimy do jakiejś konkluzji. A nie może być tak, że ktoś za nas zadecydował i dialog jest tylko wtedy, jak się pod tym podpiszemy. Nie, nie podpiszemy się, jeśli to jest wbrew naszej misji (...) (wywiad, 24 kwietnia 2018 r.).

Brak partnerstwa w procesie deliberacji i partycypacji jest sprzeczny z koncepcją „Deliberatywnej Demokratyczności Procesu Polityki Mieszkaniowej”. Wpływa negatywnie na sprawczość aktorów społecznych (ich aktywność oraz możliwość wpływania na proces polityczny).

Omawiany problem dotyczy także innych państw. Problematyka ta jest podejmowana w badaniu Keitha Jacobso z 2015 r. (2015). Autor analizował wpływ grup interesu i lobbystów na kształt australijskiej polityki mieszkaniowej. Przyjął założenie, że holistyczna conceptualizacja polityki mieszkaniowej – uwzględniająca znaczenie aktorów społecznych w procesie polityki mieszkaniowej, pozwala lepiej zrozumieć czynniki, które wpływają na decyzje budżetowe rządu w zakresie mieszkalnictwa. Badał znaczenie działań podejmowanych przez grupy interesu na utrwalanie *status quo* w mieszkalnictwie lub na formowanie bardziej redystrybucyjnej polityki mieszkaniowej (Jacobs 2015, s. 695).

W Australii polityka mieszkaniowa leży w kompetencji władz stanowych. Władze federalne angażują się w wyznaczanie ogólnych ram działań w odniesieniu do problemu bezdomności czy warunków mieszkaniowych Aborygenów. Władze stanów oraz władze federalne współpracują ze sobą w ramach takich instytucji jak Housing Minister’s Conference czy Minister’s Advisory Committee. Działa wiele organizacji pozarządowych lobbujących na rzecz interesów reprezentowa-

nych przez nie grup społecznych – Homelessness Australia, Australian Council of Social Service (ACOSS), National Shelter. Z kolei rynkowe grupy interesu, związane z sektorem budownictwa, dbają o interesy aktorów społecznych zrzeszonych w takich organizacjach jak: Housing Industry Association, Master Builders Association, Residential Property Council of Australia, Mortgage and Finance Association of Australia. Organizacje te wymieniają opinie w ramach National Housing Alliance (od 2004 roku – National Summit, Jacobs 2015, s. 696).

Badanie opierało się na analizie dyskursywnej danych z dziesięciu wywiadów pogłębionych przeprowadzonych w latach 2012–2013 w lobbystami organizacji pozarządowych oraz organizacji rynkowych (Jacobs 2015, s. 697).

K. Jacobs zwracał uwagę na różnicowanie pozycji przedstawicieli grup interesu działających na rzecz organizacji pozarządowych oraz instytucji rynkowych. Ci pierwsi byli mniej skuteczni w wywieraniu wpływu na kształt polityki mieszkaniowej. Badani wskazywali, że wynika to z ich słabszej pozycji w procesie polityki mieszkaniowej. Są oni postrzegani przez decydentów politycznych jako roszczeniowi konsumenci. Ponadto ich pozycja jest komplikowana przez ich uzależnienie od środków finansowych, przyznawanych przez władze publiczne. Tymczasem przedstawiciele grup interesu organizacji rynkowych mają status partnerów. Ta nierówna pozycja przyczynia się do dualnego charakteru przekazu dotyczącego mieszkalnictwa, płynącego do aktorów politycznych, a zwłaszcza do decydentów politycznych. Zagadnienia związane z rynkiem mieszkaniowym oddzielane są od problematyki złych warunków mieszkaniowych oraz bezdomności. W rezultacie wpływa to na oddzielanie przywołanych kwestii w treści polityki mieszkaniowej. Tematyka bezdomności jest zaniedbywana, spychana na dalszy plan tej polityki (Jacobs 2015, s. 696–700).

Konfrontacyjność

Organizacje pozarządowe, działające w sferze bezdomności, potrafią twardo bronić swojej pozycji. W razie ignorowania ich stanowiska przez Miasto decydują się na mediatyzację problemu. Szukają sposobów wzmocnienia swojej pozycji w procesie konsultacji:

Bo ostatnio poszliśmy na spotkanie z Dyrektorem Biura i Zastępcą, i się okazało – bo wy jesteście przeciwni decyzjom. Nie jesteśmy przeciwni decyzjom administracyjnym. Od trzech lat o tym mówimy. My mówimy, że chcemy porozmawiać na ten temat w jaki sposób one będą wprowadzone. (...) My o tym mówimy bardzo, bardzo długo, a okazało się, że w procesie dialogu pominięto nas. Wszyscy zostali postawieni raptem przed faktem dokonanym. Właściwie konkurs powinien być ogłoszony już w wakacje, a tu się okazało, właściwie po rozmowach z ośrodkami pomocy społecznej, że powstaje jeden centralny ośrodek, do którego ludzie mają przychodzić, czekać mają w noclegowni, albo na ulicy (...) A teraz złość

jest na nas, że coś blokujemy. A nigdy nikt z nami o tym nie rozmawiał. Przedstawiciel Miasta przychodził z nami na Radę i doskonale wiedział. (...) Teraz raptem się okazuje, że zostaliśmy postawieni przed ścianą, że blokujemy decyzję administracyjną. (...) Problemem tej Komisji na pewno jest to, że jaki przedstawiciel i jaki zakres ma. (...) U nas powstają sprawozdania i teraz pytanie czy Dyrektor Biura w ogóle to czyta? Nie! Nie mają zielonego pojęcia! (...) Chcielibyśmy też, żeby wysłano mediatora na te nasze spotkania. To jest zupełnie niepotrzebna frustracja. Tu nie ma co się denerwować. Organizacje pozarządowe realizują swoją misję. Bardzo często z ogromnym oddaniem (...) Teraz się okazuje, że 25 lat naszej współpracy i dialogu w tej chwili poszedł w piach. No bo właściwie nikt z nami nic nie ustalał. Postanowiono sobie inaczej (...) Zaczynamy walczyć tak, jak potrafimy – medialnie. (...) I jest – no, a gdzie dialog? Właśnie – gdzie dialog? Dlatego poprosiliśmy Centrum Komunikacji Społecznej, żeby przyszedł mediator, żeby ustawił te spotkania. Nie może być tak, że raz się do nas mówi na Ty, raz się mówi obok, a raz z góry pomija nasze zdanie (...) (wywiad, 24 kwietnia 2018 r.).

Przedstawiciele Miasta zarzucali organizacjom pozarządowym, że wykorzystują one media społecznościowe (np. Facebook) do wywierania presji na Miasto i wyrażania swojej krytycznej opinii wobec współpracy z Miastem. Podnosili, że

„to nie jest partnerski język”, „nie rozmawia się z Miastem, rozmawia się z urzędnikami (...) w jednoznacznie pejoratywnym wydźwięku, jako ten któremu trzeba coś wyrwać, jako ten, który jest dogmatycznym zwolennikiem procedur i niczego nie rozumie. A my robimy dobrą robotę, a nam nie dają pieniędzy” (wywiad, 20 kwietnia 2018 r.).

Warto wspomnieć, że typ partycypacji konfliktowej został w literaturze dotyczącej partycypacji omówiony przez Markusa Miessena (2013). Powiązania konfrontacyjnego charakteru relacji aktorów społecznych w procesach decyzyjnych w sferze bezdomności z elementami kulturowymi instytucji dialogu społecznego (zapośredniczonymi przez język i dyskurs) zostały szerzej omówione w artykule z 2020 r. pt. „Barriers to the involvement of NGOs working for the benefit of the homeless in the housing policy process” (Zubrzycka-Czarnecka 2020).

Na podstawie analizowanych tekstów można ustalić, że udział osób bezdomnych w kształtowaniu i realizacji polityki mieszkaniowej jest bardzo ograniczony, lecz udział organizacji pozarządowych, działających na ich rzecz, ma nieco szerszy zakres. Organizacje pozarządowe mają jednak ograniczony wpływ na kształt działań politycznych (informuje się je w ostatniej chwili o określonych rozwiązaniach; konsultacje w małym stopniu zakładają współtworzenie polityki itp.). Występują nieliczne fora deliberacji i partycypacji. Wywiady wskazywały na znaczną aktywność organizacji pozarządowych. Jednak ich wpływ na proces polityczny w dużej mierze był budowany na zdolności do podejmowania działań protestacyjnych i medialnych. Analiza artykułów prasowych pozwoliła ustalić, że organizacje pozarządowe działające na rzecz osób bezdomnych stanowią ważną siłę rzeczniczą,

skonsolidowaną i spójną. Ta grupa aktorów społecznych posiada dużą zdolność tworzenia własnego dyskursu, zauważanego przez opinię publiczną oraz przez decydentów politycznych.

Zgodnie z przyjętym założeniem odnoszącym się do sposobu konceptualizacji oraz operacjonalizacji skuteczności i innowacyjności polityki mieszkaniowej, zebrane dane prowadzą do stwierdzenia, że w badanej sferze polityki mieszkaniowej można zaobserwować średni poziom rozproszenia i usieciowienia procesu kreowania tej polityki. Polityka mieszkaniowa jest w średnim stopniu deliberacyjna. W tyle za cechującymi się dużą sprawczością organizacjami pozarządowymi pozostają sami bezdomni, w bardzo małym stopniu włączani do procesu politycznego. Tym samym uznaję, że badana polityka mieszkaniowa w zakresie bezdomności jest w średnim stopniu innowacyjna i skuteczna.

ROZDZIAŁ 5

Sąsiedztwa jako sfera o wysokim poziomie udziału aktorów społecznych w procesie decyzyjnym

5.1. Konteksty, zaangażowani aktorzy społeczni, sposób podejścia do zagadnienia, ujęcie w dokumentach z zakresu polityki publicznej Miasta Stołecznego Warszawy – zarys tematyki

Pojęcie „sąsiedztwa” zostało przybliżone w Aneksie nr 4. W badanym przeze mnie okresie (lata 2000–2016) w ramach polityki mieszkaniowej w Warszawie tematyka aktywizacji sąsiedztw była ujmowana w kontekście wzmacniania wspólnoty lokalnej. Ważnym przykładem działań w tym zakresie był Program Wzmacniania Wspólnoty Lokalnej 2015–2020. Jest to program operacyjny dotyczący wspierania wspólnot sąsiedzkich, który został wprowadzony 18 sierpnia 2015 roku w drodze Zarządzenia nr 1186/2015 Prezydent m.st. Warszawy. Służy on realizacji Społecznej Strategii Warszawy – Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2009–2020 przyjętej uchwałą nr XLVI/1427/2008 Rady m.st. Warszawy z dnia 18 grudnia 2008 roku.

Przygotowanie projektu miało charakter konsultacyjny – w pracach uczestniczyły takie podmioty jak: Centrum Komunikacji Społecznej, organizacje pozarządowe oraz miejskie instytucje i samorządy. Podobnie, w trakcie realizacji programu podejmowano działania nakierowane na włączanie aktorów społecznych, niebędących politykami w realizowane projekty:

Centrum Komunikacji Społecznej Urzędu m.st. Warszawy regularnie ogłasza otwarte konkursy ofert na realizację zadań publicznych w zakresie działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych oraz promocji i organizacji wolontariatu, a także konkursy wieloletnie na prowadzenie Stołecznego Centrum Współpracy Obywatelskiej (SCWO). (...) W ramach SCWO działa m.in. Akademia Inicjatyw Sąsiedzkich, czy Program Rozwoju Warszawskich Partnerstw Lokalnych. W 2011 roku podjęto współpracę z zespołem roboczym powołanym w Dzielnicy Praga-Południe m.st. Warszawy przy opracowaniu założeń konkursu na prowadzenie Centrum Lokalnych Aktywności Społecznych przy ul. Paca 40 (...). Rozwijano też rozpoczęty w listopadzie 2011 r. modelowy projekt Warsztat warszawski, polegający na udostępnianiu przestrzeni lokalu w centrum Warszawy (przy pl. Konstytucji 4)

na działania społeczne organizacji pozarządowych, grup nieformalnych oraz mieszkańców (...). Miasto wspiera również działalność innych miejsc aktywności lokalnej, m.in. Mokotowskiego Centrum Integracji Mieszkańców czy Klubu Osiedlowego Surma na Ochocie (...). Uczestniczy i pomaga w tworzeniu nowych tego typu miejsc. Przy wsparciu Miasta powstały miejsca aktywności lokalnej m.in. na Zielonej Białoleśce (3 pokoje z kuchnią) czy na Targówku Fabrycznym (Cafe Sąsiad). Aby przybliżyć mieszkańcom procedury zajęcia terenu na działania społeczne, w 2012 r. we współpracy z biurami Urzędu m.st. Warszawy, dzielnicami m.st. Warszawy oraz jednostkami organizacyjnymi Miasta opracowano broszurę informacyjno-edukacyjną pt. „Działaj w przestrzeni! Jak zorganizować wydarzenie w przestrzeni publicznej w Warszawie”.

Wsparciem działań lokalnych jest również inicjatywa lokalna. Regulacje dotyczące inicjatywy lokalnej weszły w życie uchwałą nr LXI/1692/2013 Rady m.st. Warszawy z dnia 11 lipca 2013 r. w sprawie określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. Jest to forma współpracy jednostek samorządu terytorialnego z ich mieszkańcami, w celu wspólnego realizowania zadania publicznego na rzecz społeczności lokalnej (...).

Celem programu jest wspieranie rozwoju wspólnot lokalnych oraz promowanie inicjatyw oddolnych przez:

uprawomocnienie dotychczas podejmowanych działań na rzecz lokalnych społeczności i nakreślenie dalszych kierunków rozwoju lokalnych instytucji. Program wskazuje sposoby i dostępne narzędzia realizacji celów Społecznej Strategii Warszawy, dzięki którym samorząd warszawski może wspierać rozwój wspólnot lokalnych w Warszawie. Głównym celem programu operacyjnego jest stworzenie warunków do rozwoju wspólnot lokalnych w m.st. Warszawie i zachęcenie mieszkańców Warszawy do włączania się we wspólne działania oraz do inicjowania oddolnych działań na rzecz swojego otoczenia, co będzie prowadzić do poprawy jakości życia, poczucia bezpieczeństwa, zwiększenia identyfikacji z miejscem zamieszkania i budowania tożsamości lokalnej (<http://inicjatywa.um.warszawa.pl/program>).

Jednym z celów do realizacji jest

Zapewnienie otwartości lokalnych instytucji publicznych i zwiększenie udziału mieszkańców w decyzjach publicznych (obszar – lokalna infrastruktura społeczna).

Wyróżniono w nim następujące działania do realizacji:

3.1. Rozwój idei współzrządzenia i partycypacji społeczności lokalnych, organizacji pozarządowych (w szczególności dzielnicowych komisji dialogu społecznego) oraz lokalnych przedsiębiorców w sprawach lokalnych, w tym w funkcjonowaniu instytucji publicznych i określeniu priorytetów dzielnic m.st. Warszawy, wg zasad z kodeksu współpracy lokalnej. 3.2. Edukacja i zapewnienie dostępu do informacji na temat funkcjonowania samorządu lokalnego (a także wspólnot oraz spółdzielni mieszkaniowych), rozwijanie wszechstronnego wsparcia i poradnictwa dla inicjatyw społecznych i obywatelskich. 3.3. Badanie zapotrzebowania mieszkańców na lokalne usługi publiczne i komercyjne, handel (również targowiska lokalne i handel uliczny) oraz wspieranie przedsięwzięć zaspokajających potrzeby mieszkań-

ców. 3.4. Otwarcie publicznych instytucji kulturalnych, edukacyjno-oświatowych (w szczególności domy kultury, biblioteki, szkoły) i sportowo-rekreacyjnych na działania lokalne, w tym udostępnianie przestrzeni na projekty mieszkańców. 3.5. Rozwijanie innowacyjnych form zlecania realizacji usług i zadań publicznych organizacjom społecznym oraz grupom nieformalnym (Program Wzmacniania Wspólnoty Lokalnej 2015–2020, s. 19).

Warto podkreślić, że przyjęto Kodeks współpracy lokalnej – ogólne założenia wyznaczające zasady współdziałania instytucji miejskich, dzielnicowych oraz obywatelskich. Uwzględniono w nim m.in. zasadę partycypacji, która oznacza, że: „na każdym etapie realizacji działań włączana do udziału i podejmowania decyzji jest jak najszersza grupa osób, w miarę możliwości wszyscy zainteresowani” (Program Wzmacniania Wspólnoty Lokalnej 2015–2020, s. 20). Ponadto Centrum Komunikacji Społecznej m.st. Warszawy prowadzi projekt „Warszawa Lokalnie” (trzyletni projekt, realizowany od kwietnia 2016 do grudnia 2018 przez pięciu partnerów: Fundację Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Stowarzyszenie BORIS, Stowarzyszenie CAL, Towarzystwo Inicjatyw Twórczych „ę” i Fundację Civis Polonus). Celem projektu jest organizowanie takich działań na rzecz sąsiedztw jak: Animatorzy Lokalni w dzielnicach, Inkubator Inicjatyw Lokalnej, Warszawski Dzień Sąsiada, Podwórkowa Gwiazdka, Warsztat Warszawski (pl. Konstytucji 4), a w nim INFOpunkt Aktywnego Warszawiaka oraz Biblioteczka Aktywnego Warszawiaka, Generatory Pomysłów „Warszawa Lokalnie”, Akademia Inicjatyw Sąsiedzkich, Otwarte szkolenia dot. działalności samorządu lokalnego i możliwości oddolnych działań, Wsparcie partnerstw lokalnych, Laboratorium Innowacji Lokalnych, Warszawa Lokalnie dzięki bibliotekom, Warszawa Lokalnie dzięki szkołom (<https://inicjatywa.um.warszawa.pl/aktualnosci/wydarzenia/rusza-warszawa-lokalnie>).

Tematykę sąsiedztw ujmuje też dokument „Mieszkania 2030” z 2017 r. jako ważny element polityki mieszkaniowej Warszawy. Określono tam, że sąsiedztwa to „kilkanaście budynków” (Mieszkania 2030, s. 50). Zaproponowano kilka ogólnych narzędzi wzmacniających więzi sąsiedzkie:

dedykowanie środków finansowych dla inicjatyw budujących więzi sąsiedzkie oraz podnoszących jakość zamieszkiwania we wszystkich dzielnicach Warszawy; systemowe wsparcie dla partnerstw lokalnych, m.in. włączanie zarządców w sieć partnerstw lokalnych; włączenie lokalnych liderów w proces podejmowania decyzji o danej okolicy, w tym zarządzanie komunalnym zasobem lokali użytkowych oraz planowanie innowacyjnych projektów mieszkaniowych; (...) zwiększenie Miejsc Aktywności Lokalnej (MAL) m.in. poprzez wykorzystanie lokalnej infrastruktury społecznej, Warszawskich Centrów Lokalnych (WCL) oraz innych przestrzeni publicznych i półpublicznych, które będą funkcjonować jako miejsca sąsiedzkich spotkań; łączenie funkcji mieszkaniowej z funkcjami użytkowymi, a w szczególności budowania aktywnych parterów, które ożywiają ulice i stwarzają codzienne miejsca spotkań, jak np. pralnia, magiel, szewc, piekarnia, kawiarnia, bar, pub; wspieranie podmiotów ekonomii społecznej; uwzględnianie w systemie zarządzania budynkiem i/lub osiedlem różnych form

wymiany usług sąsiedzkich, banków czasu oraz innych rozwiązań, które zachęcają do kontaktów sąsiedzkich (Mieszkania 2030, s. 51.).

5.2. Aspekty uczestnictwa aktorów społecznych w procesach decyzyjnych w sąsiedztwach

5.2.1. Od określania zasad współpracy przez Miasto do ich współtworzenia z aktorami społecznymi, niebędącymi politykami – aspekt proceduralny

Analiza tematyczna zebranych danych ujawniła dwa dominujące sposoby formułowania zasad, określających udział aktorów społecznych, niebędących politykami w procesach decyzyjnych. Należą do nich: określanie zasad współpracy przez Miasto i obywateli (współtworzenie inicjatyw) oraz określanie zasad współpracy przez Miasto.

Zasady działania określone przez Miasto i aktorów społecznych, niebędących politykami

W odniesieniu do tematyki sąsiedztw, na podstawie analizowanych artykułów prasowych¹ oraz wywiadu² ustalono, że w badanej sferze występowały liczne praktyki włączania aktorów społecznych (niebędących politykami) w kształtowanie i realizację polityki mieszkaniowej Miasta, jednak brakowało dyskusji o wspieraniu sąsiedztw. Działania te były zatem bardziej partycypacyjne niż deliberacyjne. Należy przy tym podkreślić, że te inicjatywy podejmowane są od niedawna (dopiero od ok. 2008 roku).

Na podstawie wywiadu ustalono, że w Warszawie temat wspólnoty lokalnej pojawił się w Społecznej Strategii Warszawy z 2008 r. Następnie od 2010 r. pracowano nad Programem Wzmacniania Wspólnoty Lokalnej (przyjętym w 2015 r.). Jak zauważyła respondentka: „*ta świadomość gdzieś była, natomiast działania bardziej skoordynowane dopiero się krystalizowały z czasem*” (wywiad, 5 czerwca 2019 r.). Program ten jest realizowany lokalnie – w dzielnicach Warszawy. W ramach „Programu Wzmacniania Wspólnoty Lokalnej”:

jest podejmowanych bardzo dużo inicjatyw w bardzo różnych obszarach. Bo tam są wskazane trzy obszary. One się nie rozwijają równomiernie. Myślę, że część działań, które były

¹ Przeanalizowano 20 artykułów dotyczących tematyki sąsiedztw, które zostały opublikowane na łamach „Gazety Wyborczej” w latach 2006–2016. Liczba artykułów różniła się w kolejnych latach. Najwięcej z nich opublikowano w 2016 roku (cztery).

² Wywiad został przeprowadzony w dniu 5 czerwca 2019 r. z kierownikiem Zespołu Wzmacniania Wspólnoty Lokalnej z Centrum Komunikacji Społecznej Urzędu m.st. Warszawy.

wymienione w Programie to były takie pobożne życzenia troszeczkę. Chcielibyśmy, żeby się ziszcily. Natomiast cały czas nie mamy tak naprawdę narzędzi do ich realizacji (wywiad, 5 czerwca 2019 r.).

Obszarem, który bardzo się rozwinął były narzędzia partycypacji. Od 2013 r. pojawiły się w Warszawie konsultacje społeczne, inicjatywa lokalna, następnie budżet partycypacyjny.

Z kolei w przypadku inicjatywy lokalnej pojawiły się ograniczenia. Chodzi o to, że często brakuje na nie środków w budżecie. Są to „całoroczne wrzutki do budżetu” (wywiad, 5 czerwca 2019 r.). W Biurze Centralnym (Urzędu Miasta) jest rezerwa celowa, z której środki są przekazywane do dzielnic. Ta rezerwa jest w wysokości 500 000 zł. I niestety ona się dosyć szybko wyczerpuje. Brak środków w późniejszym czasie jest „barierą, którą nie jesteśmy w stanie przeskoczyć” (wywiad, 5 czerwca 2019 r.). W związku z tym to narzędzie nie jest tak bardzo promowane jak budżet partycypacyjny. Natomiast zainteresowanie aktorów społecznych, niebędących politykami jest duże. Co roku do Urzędu trafia ok. 60 wniosków. Obejmują one szereg

różnego rodzaju wydarzeń sąsiedzkich, jakieś pikniki, spacery. Dotyczą też zagospodarowania przestrzeni, organizacji różnych wydarzeń sportowych. (...) Była moda na łąki kwietne, potem na różne domki dla owadów, dla ptaków (wywiad, 5 czerwca 2019 r.).

Poza dobrze zbadanym budżetem partycypacyjnym (który pomijam w badaniach ze względu na bogatą literaturę przedmiotu), Urząd Miasta wspiera też takie inicjatywy jak Dni Sąsiada czy Sąsiedzkie Gwiazdki. Do 2018 r. były one finansowane z programu „Warszawa Lokalnie” (projekt realizowany w latach 2016–2018, skierowany do organizacji pozarządowych i realizowany przez konsorcjum czterech organizacji). Wybrana przez Miasto organizacja pozarządowa zapewniała szkolenia, pakiety startowe. Miasto wspiera także wolontariat i partnerstwa lokalne.

Realizowany jest przez Miasto projekt „Towarzystwo Sąsiedzkie”, który zastąpił projekt „Warszawa Lokalnie”. Wybrana przez Miasto fundacja organizuje różnego rodzaju kursy, szkolenia dla mieszkańców, spacery, debaty, konkurs na wsparcie finansowe do 2000 zł. dla ok. 50 projektów sąsiedzkich rocznie. Na podstawie danych, którymi Urząd dysponował w trakcie prowadzenia badań, ustalono, że w czerwcu 2019 r. w Warszawie funkcjonowało 91 miejsc aktywności lokalnej. Miasto wspiera środowisko seniorów poprzez Centrum Aktywności Międzypokoleniowej na Nowolipiu.

Znaczna część przywołanych działań to inicjatywy, które

mają charakter konkursu (wygrywa projekt uzyskujący najwięcej głosów), a nie służą deliberacji prowadzącej do ustalenia najlepszych rozwiązań (zebrania mieszkańców albo w ogó-

le się nie odbywają, albo mają charakter spotkania z przedstawicielami władz), nie mają wiążącego charakteru, a środki przeznaczone do podziału przez samych mieszkańców są z reguły bardzo ograniczone (Łabędź 2015, s. 99).

Omawiany sposób regulacji udziału aktorów społecznych, niebędących politykami w procesie polityki mieszkaniowej w zakresie sąsiedztw (wspólnot lokalnych) wzmacnia sprawczość aktorów społecznych (ich aktywność) – jeden z warunków „Deliberatywnej Demokratyczności Procesu Polityki Mieszkaniowej”. Jednak możliwość wpływania obywateli na proces polityczny jest ograniczana zarówno kwestiami finansowymi (niewystarczającymi środkami), jak i brakiem nacisku na deliberację. Obywatele partycypują, ale o wiele mniej dyskutują o kształcie sąsiedztw.

Zasady działania określone przez Miasto

Ponadto opracowano Kodeks Współpracy Lokalnej. Jak zauważyła respondentka:

to jest tak właściwie zbiór dobrych praktyk, które każdy podejmując jakieś działania powinien mieć na uwadze. Chodzi o to, że każde działanie powinno być poprzedzone diagnozą i powinno być konsekwentne. Mieszkańcy powinni być również informowani o efektach tego wszystkiego. To jest coś, co nie jest w żaden sposób formalnie nigdzie przyjęte. Natomiast wszyscy urzędnicy pracujący z mieszkańcami mają to na uwadze i w sercach (wywiad, 5 czerwca 2019 r.).

Miasto stara się też stworzyć bazę wiedzy o tym, co się dzieje w Warszawie. To jest strona internetowa warszawalokalniewaw.pl. Znajdują się tam informacje na temat tego jak działać, jak się angażować w życie miasta, w jaki sposób można swoje pomysły realizować. Poza tym ta strona ma zbierać informacje o wszystkim tym, co się dzieje w miejscach aktywności lokalnej. Ma inspirować, pokazywać dobre praktyki z Polski i ze świata dla aktorów społecznych, niebędących politykami.

Wspomniane działania wydają się wspierać bardziej model reaktywny udziału obywateli w kreowaniu polityki (w którym obywatele reagują na decyzje i działania decydentów politycznych), niż model otwartej partycypacji, opartej na deliberacji (Peisert 2011, s. 161). W świetle koncepcji „Deliberatywnej Demokratyczności Procesu Polityki Mieszkaniowej” można stwierdzić, że powyższe działania regulacyjne określają ramy sprawczości aktorów społecznych (ich aktywności) w procesie polityki mieszkaniowej w zakresie sąsiedztw, ale bezpośrednio nie stymulują ani partycypacji, ani deliberacji.

5.2.2. Od odgórnej koordynacji współpracy przez Miasto do początków współdecydowania – aspekt organizacyjny

W wyniku analizy tematycznej zebranych danych zaobserwowano dwa kierunki działań związanych z udziałem aktorów społecznych, niebędących politykami w procesach decyzyjnych. Chodzi o: koordynację odgórną lub brak działań podejmowanych przez Miasto oraz początki akceptacji Miasta dla współdecydowania.

Koordynacja odgórna lub brak działań podejmowanych przez Miasto

W kontekście organizacji współpracy z mieszkańcami w przypadku sąsiedztw, przez wiele lat Miasto było stroną sprawczą, koordynującą współdziałanie zasadniczo odgórnie, dopuszczając jedynie mieszkańców do wybranych etapów procesu decyzyjnego. Było to widoczne w kontekście budowy mieszkań komunalnych na Wrzecionie, na Bielanych oraz w Wólce Węglowej. Miasto prowadziło politykę odgórnego sterowania sąsiedztwami. Reakcją obywateli była nieufność, sprzeciw i obrona *status quo*. Przykładowo, na Wrzecionie okoliczni mieszkańcy nieufnie podchodzili do planów przekształcenia dawnego hotelu robotniczego w mieszkania komunalne. Obawiali się „*ludzi z marginesu*”, „*(...) zgromadzenia w jednym miejscu potężnej grupy komunalnych lokatorów stłoczonych na małej powierzchni*” (Artykuł 2006/1) oraz wzrostu przestępczości. Aktorzy społeczni, niebędący politykami podkreślali, że Miasto samo kształtuje przestrzeń sąsiedztw, w sposób niepartycypacyjny. Mówili o tym, że nikt ich o niczym „*nie informował*” (Artykuł 2006/1). Ten sposób prowadzenia polityki mieszkaniowej wzbudzał negatywne emocje (strach, niepokój, bunt) oraz napiętą atmosferę (np. konfliktowość; stygmatyzację lokatorów mieszkań komunalnych). Miasto zapewniało, że nie będzie tam mieszkał nikt „*z wyrokiem eksmisyjnym*” (Artykuł 2006/1), a głównie osoby samotne, bezdzietne małżeństwa i matki z dziećmi. Bunt mieszkańców wobec odgórnie, niedeliberacyjnie prowadzonych działań Miasta w zamieszkiwanych przez nich sąsiedztwach można było także obserwować w 2013 r. w przypadku inwestycji w okolicy Placu Zamkowego w postaci wycinki drzew (Artykuł 2013/1) oraz problemów budowlanych kamienic na ul. Targowej, związanych z budową metra (Artykuł 2013/2). Odpowiedzią mieszkańców było organizowanie się i wyrażanie swojego zdania na temat miejskich procesów decyzyjnych:

„Metro budują, Targową rujnują” – pod takim hasłem protestowali w sobotę mieszkańcy, którym pękają kamienice. Lokatorzy domagają się wstrzymania drążenia tuneli do czasu zabezpieczenia budynków (Artykuł 2013/2).

Protest aktorów społecznych, niebędących politykami odbył się pod gmachem poczty przy pl. Wileńskim. Działania te wpisują się w model partycypacji „oddolnej”, „spontanicznej”, „konfrontacyjnej” (Siemiński 2014).

Z drugiej strony brak działań ze strony Miasta promujących deliberacyjne i partycypacyjne kształtowanie przestrzeni mieszkaniowej, wycofanie się na rzecz rynku i deweloperów na przykład w zakresie tworzenia osiedli grodzonych w 2006 r., przyczynił się do skonfliktowania i polaryzacji społecznej sąsiedztw. Sąsiedztwa były postrzegane jako zagrożenie. Reakcją mieszkańców zamożnych osiedli oraz tych mniej zamożnych była izolacja:

Polacy masowo wybierają grodzone osiedla i zamykają te, które wybudowano wcześniej. Domofony i zamknięte klatki są już wszędzie. Zamyka się przestrzeń, która do niedawna była jeszcze dostępna dla wszystkich: place zabaw, parkingi, podwórka (Artykuł 2006/2).

Prowadziło to do wzmocnienia segregacji społecznej i związanych z nią uprzedzeń wobec osób z innych grup społecznych:

Grodzenie się świadczy o tym, że a priori nie interesuje mnie nic, co wykracza poza moje społeczne środowisko (...) Przypuśćmy, że wyprowadzam się z komunalnego mieszkania w kamienicy i przenoszę na strzeżone osiedle. Co zyskuję oprócz lepszego widoku, bo dziś moje okna wychodzą na sąsiednią oficynę? Gwarancję, że nie spotkam ludzi spoza swojej klasy społecznej (Artykuł 2006/2).

Dzieci z biedniejszego sąsiedztwa bardzo negatywnie i stygmatyzująco określano jako „trolle”: „*W naszej piaskownicy zagnieździły się trolle (...) Trolle to nie potworki ze skandynawskich legend, ale dzieci z sąsiedniego blokowiska z wielkiej płyty*” (Artykuł 2006/2). Brak aktywności Miasta w rozwiązywaniu problemów społecznych ludności określonych części Warszawy (np. Pragi) najczęściej przyczyniał się do utrwalania bierności i braku współpracy w ramach sąsiedztw. Jednak część mieszkańców motywował do działania:

Bez ustawy reprivatyzacyjnej, bez programu budowy domów komunalnych z niskim czynszem, a nie wolnorynkowym, przybywać będzie ludzi bez dachu nad głową, ale też zadłużonych, pokrzywdzonych i coraz bardziej bezradnych, którym trzeba będzie coraz więcej pomagać. Dlatego nie dziwi, że wcale nie tak łatwo wciągnąć mieszkańców sypiących się kamienic, by zechcieli zmieniać swój świat. Opisywałem, jak społecznicy potrafili zachęcić sąsiadów z Równej, Stalowej czy Brzeskiej i za zdobyte z różnych źródeł (w tym z Unii Europejskiej i ratusza) kilka tysięcy złotych wspólnie cywilizowali kolejne już podwórko. Robili piaskownicę, latali dziurę w murze butelkami z cementem czy oponami od zaprzyjaźnionego wulkanizatora, montowali z rurek huśtawkę. Bo na więcej brak pieniędzy (Artykuł 2012/3).

Przybliżone powyżej sytuacje można odnieść do obserwacji Claire Lévy-Vroelant (2014), która na przykładzie analizy zmian we francuskiej polityce mieszkaniowej zwróciła uwagę na zmierzanie państwa francuskiego w obszarze mieszkalnictwa w kierunku *enabling state*³. Działanie to oznacza dążenie do ograniczania

³ Przy czym we Francji nadal większa część społeczeństwa postrzega budownictwo społeczne (m.in. typu HLM) jako dobro publiczne, wymagające wsparcia ze strony władz publicznych.

aktywności władz publicznych od sprawczych i kontrolno-nadzorczych do roli instytucji tworzącej ogólne ramy, ułatwiającej współpracę aktorów społecznych, którym przekazywana jest sprawczość i odpowiedzialność za mieszkalnictwo. Technika takiego zarządzania mieszkalnictwem jest *governance*. W ujęciu francuskim *governance* w mieszkalnictwie wpisuje się w proces ewolucji polityki społeczno-gospodarczej od *welfare state* do *welfare society*. Promowana technika zarządzania mieszkalnictwem prowadzi do indywidualizacji ryzyka związanego z niezaspokojeniem potrzeb mieszkaniowych ludności.

Odwołując się do koncepcji „Deliberatywnej Demokratyczności Procesu Polityki Mieszkaniowej” można zauważyć, że na omawianym etapie organizowania współrzędzenia w zakresie sąsiedztw brakowało zarówno deliberatywnych praktyk dyskursywnych (umożliwiających udział aktorów społecznych w dyskusji, np. fora, debaty, konsultacje, panele obywatelskie), jak i form wsparcia sprawczości aktorów społecznych (ich aktywności oraz możliwości wpływania na proces polityczny).

Początki akceptacji Miasta dla współdecydowania

Okolo roku 2008 Miasto przekonało się do idei współdecydowania z aktorami społecznymi, niebędącymi politykami. Wojciech Bartelski, ówczesny burmistrz Śródmieścia proponował obywatelom taki właśnie mechanizm rządzenia:

Ale by Chmielna odżyła, potrzebne jest przede wszystkim współdziałanie samorządowców, właścicieli kamienic i wspólnot mieszkaniowych, mieszkańców i najemców lokali na tej ulicy, varsavianistów. Nie mam żadnych mechanizmów, by zmusić prywatnych właścicieli do remontu elewacji czy bram. Dlatego chcę z nimi usiąść przy okrągłym stole. Powiem im prosto i szczerze. Że ich własność jest święta, ale jeżeli zrobią to i to, wówczas będę mógł zrobić tamto i owo. A wtedy walory ulicy wzrosną (Artykuł 2008/1).

Włączanie aktorów społecznych, niebędących politykami w debatowanie o sąsiedztwie postrzegał on jako remedium na zły stan ulicy Chmielnej. Chodziło nie tylko o włączanie w tworzenie przestrzeni miejskiej, ale także o integrowanie wokół tej przestrzeni:

Deptak nie może być rozjeżdżany, ale mieszkańcy muszą gdzieś zostawić samochody. Dlatego za moment zostanie ogłoszony przetarg na automatyczny parking podziemny przy Filharmonii, na rogu ulic Sienkiewicza i Zgoda. To projekt, który będzie realizowany w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, miasto da działkę, a deweloper zbuduje i będzie dzierżawić parking przez określony czas. Tam mieszkańcy będą mogli zostawić auta. Być może zdecydujemy się zafundować im darmowy karnet w zamian za całkowite zamknięcie ulicy dla ruchu kołowego (Artykuł 2008/1).

Sąsiedztwo określano jako wspólnotę osób, zajmujących lokale prywatne i komunalne, które poprzez współpracę i współdziałanie z Miastem mogą poprawić jakość przestrzeni mieszkaniowej. Podobnie, w 2008 r. Miasto współpracowało

z mieszkańcami ze wspólnoty z ul. Chłodnej 20 przy opracowywaniu lokalnego mikroprogramu rewitalizacji Woli. Wspólnota ta wykazała się sprawczością w zakresie poprawy swoich warunków mieszkaniowych i estetyki środowiska zamieszkania poprzez odnowę zajmowanej przez nich kamienicy. Starali się oni także wzmocnić więź sąsiedzką. W realizowany projekt włączali mieszkańców lokali komunalnych i współpracowali z Miastem. Sąsiedztwo było tu rozumiane jako grupa aktywnych ludzi, z pasją, pracujących społecznie, otwartych na innych. Nawet, jeśli aktorzy społeczni, niebędący politykami mieli odmienne stanowisko w niektórych sprawach niż Miasto:

Wspólnota z Chłodnej 20 oraz stolarz Andrzej Pietrzak w ubiegłym roku brali udział w konsultacjach społecznych na temat rewitalizacji ulicy. Przygotowana przez miasto koncepcja wzbudziła sporo emocji. Krytykowano skupienie się na detalach – latarniach, koszach na śmieci, stojakach na rowery, tramwaju konnym – zamiast na pomysłach na ujednoczenie zabudowy i przyciągnięcie na ulicę ludzi (...) Powinno się zacząć od ludzi – tych, którzy już tu są, i tych, których chce się przyciągnąć (Artykuł 2008/2),

to część ich pomysłów została włączona do mikroprogramu rewitalizacji dzielnicy. Miasto uwzględniło w swojej polityce głos obywateli i ich pracę na rzecz budowy sąsiedztwa.

Przybliżony powyżej sposób organizowania współpracy Miasta z mieszkańcami wpisywał się w postulaty badaczy wspólnot lokalnych, według których:

Należy zatem zapraszać wspólnoty do współzrządzenia i dążyć do tego, aby zarządzanie w jednostkach samorządu terytorialnego oparte było na wielosektorowej i wielowymiarowej współpracy, której podstawę stanowi zaufanie i skuteczna komunikacja. Władza powinna zatem starać się, aby wspólnoty zaczęły postrzegać ją jako instytucję wspomagającą, a wspólnoty powinny wykazywać zainteresowanie sprawami publicznymi i czynnie uczestniczyć w podejmowaniu różnorodnych decyzji (Peter-Bombik, Szczudlińska-Kanoś 2015, 85–86).

Podejście partycypacyjne powoli stawało się standardem w relacjach Miasta z sąsiedztwami. W 2011 r., w przypadku braku współpracy miejskich władarzy z mieszkańcami (sąsiednią wspólnotą mieszkaniową, aktywnie działającą na rzecz zachowania ogródka np. poprzez odwołanie się od decyzji ratusza) przy opracowywaniu planu zabudowy ogródka jordanowskiego przy ulicy Szarej na Powiślu, nawet część lokalnych decydentów politycznych krytykowała brak podejścia partycypacyjnego i zwracała uwagę na potrzebę włączania aktorów społecznych, niebędących politykami do kształtowania przestrzeni miejskiej:

Nie można miejscowych planów sporządzać w imię jakiejś wizji, depcząc to, czego chcą okoliczni mieszkańcy – oburza się Grzegorz Walkiewicz, śródmiejski radny SLD. – Fakt, nie zawsze trzeba im w 100 procentach ulegać, ale trzeba z nimi rozmawiać i słuchać ich argumentów (Artykuł 2011/1).

Podobnie w czasie dyskusji nad ciszą nocną w 2011 r. władze Warszawy zakładały przeprowadzenie konsultacji społecznych z mieszkańcami centralnych dzielnic miasta:

Najpierw musi zmienić się prawo krajowe, m.in. kodeks wykroczeń. Liczymy na to, że projekt przygotowywany przez Unię Metropolii znajdzie poparcie w Sejmie i wtedy Rada Warszawy mogłaby nad nim usiąść. Na pewno będziemy o nim dyskutować, odbędą się konsultacje społeczne (Artykuł 2011/3).

Z kolei w czasie debat nad ograniczeniem ruchu samochodowego w centrum Warszawy w 2014 r. zwrócono uwagę na zbyt małą aktywność obywateli:

(...) za mało osób angażuje się w konsultacje społeczne. – I w mieście pojawia się tęsknota za minionymi czasami, gdy urbanista mógł być demiurgiem, który nikogo nie słucha (Artykuł 2014/1).

Jednak wskazuje się, że proces współdecydowania pozostaje nadal na początkowym etapie rozwoju (informowania i konsultowania):

(...) Warszawa wspięła się dopiero na pierwszy szczebel drabiny partycypacji społecznej – władza już nie zaskakuje swoimi projektami i zaczęła pytać ludzi. Niestety, gorzej ze słuchaniem tego, co odpowiadają (Artykuł 2014/1).

Podobne wnioski wynikają z badań Obserwatorium polityki miejskiej na temat partycypacji publicznej w Polsce. Badacze postulują, że

Władza powinna więc nie tylko informować o planowanych działaniach, ale również wstruchiwać się w różne głosy i na nie odpowiadać (Pistelok, Martela 2019, s. 50).

W świetle koncepcji „Deliberatywnej Demokratyczności Procesu Polityki Mieszkaniowej” informowanie i konsultowanie z mieszkańcami spraw dotyczących sąsiedztw wpisują się w angażowanie aktorów społecznych w dyskusję o treściach i sposobach realizacji polityki mieszkaniowej. Jednak w analizowanym sposobie organizowania współzrządzenia brakuje nadal autentycznej możliwości wpływu aktorów społecznych na politykę mieszkaniową. Sprawczość aktorów społecznych (ich aktywność oraz możliwość wpływania na proces polityczny) jest ograniczana przez konsultacyjno-doradczy i niewiążący charakter głosu obywateli w procesie polityki.

5.2.3. Duża popularność współzrządzenia w sąsiedztwach – aspekt społeczno-polityczny

Analiza tematyczna zebranych danych pomogła uchwycić cztery cechy społeczno-polityczne udziału aktorów społecznych, niebędących politykami w procesach decyzyjnych. Są to: pozytywny wpływ na relacje urzędnik – klient; duża popular-

ność współrzędzenia w sąsiedztwach (szczególnie wśród kobiet); nierównomierny rozwój przestrzenny oraz oddolna aktywność obywateli.

Pozytywny wpływ na relacje urzędnik – klient

Zaobserwowano, że narzędzia partycypacji pozytywnie wpływały na stosunek urzędników do aktorów społecznych, niebędących politykami. Wskazywano, że urzędy

zaczynają funkcjonować też jako miejsca aktywności lokalnej. Robią to z własnej woli, bo że tak powiem widzą w tym wielką wartość na otwieranie się na wspólnotę lokalną, na współdziałanie z mieszkańcami. Robią to tak naprawdę często obok swojej misji. I to już jest wyraźna zmiana, która nastąpiła (wywiad, 5 czerwca 2019 r.).

Jak wspomniała respondentka,

w dzielnicach, tam, gdzie działają partnerstwa lokalne, zarządy tych dzielnic już troszeczkę inaczej na nie patrzą, że to nie są tylko takie dziwne grupy nie wiadomo kogo, które od czasu do czasu zrobią piknik, ale, że warto z nimi przedyskutować też różne kwestie, dotyczące ich środowiska działalności czy osiedla (wywiad, 5 czerwca 2019 r.).

Omawiane obserwacje wydają się wychodzić naprzeciw postulatam praktyków partycypacji i deliberacji, którzy ubolewali nad problemem braku wpływu partycypacji na jakość usług publicznych:

W wyizolowanym habitacie biurokracji powiązanej z polityką czyjaś osobista pasja do ulepszenia świata może w ogóle nie mieć pola do działania. Przepisy o partycypacji mają to zmieniać, zmuszając niejako sektor publiczny do kontaktu z użytkownikami (...) (Skrzypek 2021).

Obrazuje to coraz większe zrozumienie urzędników dla wspierania sprawczości aktorów społecznych (ich aktywności oraz możliwości wpływania na proces polityczny), która jest ważnym elementem koncepcji „Deliberatywnej Demokratyczności Procesu Polityki Mieszaniowej”.

Duża popularność współrzędzenia w sąsiedztwach (szczególnie wśród kobiet)

Jak oceniła respondentka:

aktywność mieszkańców się zwiększa. Po pierwsze działają ci, którzy już działali. Na szczęście mało mieszkańców się zniechęca. Przynajmniej tych, którzy korzystają z inicjatywy lokalnej. Ale też dołączają nowi mieszkańcy. Czyli tam gdzieś dobry przykład, dobre praktyki jednak też zachęcają, że można się realizować, można działać. Mamy ciągle nowe twarze, co nas bardzo cieszy (wywiad, 5 czerwca 2019 r.).

Potwierdza to obserwację o tym, że:

wszelkie stosowane przez władze formy włączania mieszkańców w sprawy wspólnoty lokalnej wydają się przynosić wymierne efekty dla nich samych w postaci lepszej oceny ich działalności w oczach mieszkańców (Pietraszko-Furmanek 2012, s. 167).

Partycypacja aktorów społecznych, niebędących politykami jest jednak zróżnicowana płciowo. Większość aktywnych osób to kobiety mieszkające w dobrze zintegrowanych sąsiedztwach. Są to osoby w różnym wieku, także te pracujące zawodowo.

Warto wspomnieć, że przypadek warszawskich sąsiedztw wydaje się odbiegać nieco od obserwacji Pauliny Sobiesiak-Penszko i Michała Kotnarowskiego na temat uwarunkowań partycypacji publicznej w Polsce. Jak wskazują badacze:

Mężczyźni partycypują więc częściej niż kobiety, osoby młodsze – częściej niż jednostki po 60. roku życia, kadra kierownicza i właściciele dużych przedsiębiorstw – w większej części niż przedstawiciele innych grup aktywnych na rynku pracy. Co interesujące, partycypacji publicznej sprzyja również nieaktywność zawodowa – w życie publiczne częściej niż inni włączają się więc osoby zajmujące się gospodarstwem domowym i przebywające na rencie lub emeryturze. Bezpośrednie znaczenie dla angażowania się jednostek w życie publiczne mają również sieci i kontakty z przedstawicielami lokalnych elit politycznych, przekonanie o możliwości wywierania wpływu na otaczającą rzeczywistość i dobre relacje sąsiedzkie. W wypadku konsultacji dodatkowym czynnikiem sprzyjającym partycypacji jest również przywiązanie do miejsca zamieszkania i religijność jednostek (Sobiesiak-Penszko, Kotnarowski 2012, s. 76).

Nawiązując do koncepcji „Deliberatywnej Demokratyczności Procesu Polityki Mieszkaniowej” można stwierdzić, że – przynajmniej w odniesieniu do kobiet – proces polityki mieszkaniowej w zakresie sąsiedztw wydaje się wspierać zaangażowanie aktorów społecznych w dyskusję o treściach i sposobach realizacji polityki mieszkaniowej.

Nierównomierny rozwój przestrzenny

Nie wszystkie dzielnice rozwijają się równomiernie. Jak podkreśliła respondentka:

od tego czasu te oddolne aktywności mieszkańców się nieprawdopodobnie rozwinęły. Nawet nas to zaskakuje, na przykład popularność miejsc aktywności lokalnej i ich ogromna potrzeba, którą artykułują mieszkańcy z bardzo różnych części Warszawy. Rozwijają się też partnerstwa lokalne, chociaż nierównomiernie i nie we wszystkich dzielnicach (wywiad, 5 czerwca 2019 r.).

Na przykład pojawił się problem braku działań w stosunkowo nowej dzielnicy – Wilanowie. W kwestii biednych i zaniedbanych sąsiedztw (np. na Pradze) Miasto wykazywało się biernością. Bardzo aktywny był Wawer. Ze względu na brak środków nie były przez Miasto prowadzone bardziej pogłębione badania w tym temacie. W związku z tym brakowało bardziej szczegółowych danych. W czasie prowadzenia badań trwały prace nad nową strategią „Warszawa 2030”. Jeden z jej celów – „Dbamy o siebie nawzajem” miał objąć zagadnienie wspólnoty lokalnej. W ramach prac nad tą strategią zdecydowano się pominąć te działania, które nie

sprawdziły się w „Programie Wzmacniania Wspólnoty Lokalnej”. Jednym z ważniejszych wyzwań wskazanych przez respondentkę było dbanie o równomierny rozwój wszystkich dzielnic.

Zebrane dane wskazują na wpływ woli politycznej na rozwiązanie problemu braku partycypacji i deliberacji w niektórych dzielnicach, a nawet na pozyskiwanie wiedzy na ten temat. Jak zauważa Jacek Pokładecki:

Angażowanie obywateli jako forma partycypacji obywatelskiej to działania inicjowane i kontrolowane przez władze publiczne w toku realizacji ich statutowych zadań. Ich celem może być prosta, zinstrumentalizowana mobilizacja obywateli do wykonywania określonych zadań albo też, mające wymiar aksjologiczny, doskonalenie procesu decyzyjnego i jakości usług publicznych w ten sposób, by zapewnić możliwy konsensus, a co za tym idzie – wsparcie i przychyłność obywateli. To drugie wymaga jednak szczególnej woli ośrodków decyzyjnych, a więc władz samorządowych (Pokładecki 2018, s. 112).

Wskazany problem obrazował ograniczenia przestrzenne jednego z ważnych elementów koncepcji „Deliberatywnej Demokratyczności Procesu Polityki Mieszkaniowej” – sprawczości aktorów społecznych (ich aktywności oraz możliwości wpływania na proces polityczny).

Oddolna aktywność aktorów społecznych, niebędących politykami

Analizowane artykuły wskazywały na zdolność mieszkańców sąsiedztw do mobilizowania się w ramach wspólnot mieszkaniowych lub mniej sformalizowanych struktur (często o charakterze protestacyjnym):

Mam wrażenie, że to raczej marginalne zjawisko. Większość mieszkańców raczej słabo się interesuje swoim otoczeniem, ewentualnie wymaga od służb miejskich, żeby o nie dbały. Często jednak mieszkańcy potrafią się zmobilizować przeciwko czemuś, na przykład deweloperowi, i wtedy rzeczywiście udaje im się coś osiągnąć (Artykuł 2016/1).

Jednak obywatele potrafili także organizować akcje o charakterze konstruktywnym (popierając jakąś inicjatywę, a nie tylko występując przeciwko czemuś).

W 2016 r. w procesach decyzyjnych większe znaczenie zyskały ruchy miejskie. Świadczyło to o wzroście zainteresowania aktorów społecznych, niebędących politykami udziałem w kreowaniu miasta:

Mamy ruchy miejskie, które powstały z postawy krytycznej wobec tego, co się w mieście dzieje, ruchy lokatorskie podejmujące problem reprivatyzacji. Są grupy nacisku postulujące wytyczanie ścieżek rowerowych, utrzymanie terenów zielonych (Artykuł 2016/1).

Nie było jednak wiadomo, na ile ruchy miejskie będą potrafiły wpływać na procesy decyzyjne:

Trudno powiedzieć, bo ruchy miejskie mają swoją dynamikę wschodzącą i tzw. opadającą. Często bywa tak, że są wchłaniane przez tzw. establishment. Wtedy ich optyka się zmienia.

Nie wydaje mi się, by na dłuższą metę te ruchy miały w Polsce szansę rzeczywistego wpływu na bieg wydarzeń (Artykuł 2016/1).

Informacje uzyskane w wyniku analizy wywiadów świadczyły o tym, że nadal mamy do czynienia z niewystarczającym upodmiotowieniem mieszkańców. W tym kontekście ruchy miejskie były postrzegane jako jedno z rozwiązań tego problemu. Jednak jak zauważa Tomasz Sowada:

ruchy miejskie, aktywne w miastach objętych badaniami pogłębionymi, nie działają operacyjnie w sposób umożliwiający im wywieranie szerokiego wpływu na zarządzanie miastem, planowanie jego rozwoju i zmiany w strukturach przestrzennych. Ich wpływ na zmiany o charakterze materialnym jest incydentalny. Wyniki badań potwierdzają natomiast, że omawiane działania społeczne wymuszają pewne zmiany w zakresie języka debaty publicznej, wprowadzają nowe tematy do głównego nurtu dyskusji o mieście, wpływając na zachodzące w nim zmiany w sposób pośredni. Role społeczne odgrywane przez ruchy miejskie wpływają także na postawy pozostałych, kluczowych dla miejskiej sceny, aktorów: pozostałych mieszkańców oraz władz lokalnych. W odniesieniu do tych drugich, najczęściej mówić można o przesunięciu postaw w kierunku bardziej deliberatywnych. Mieszkańcy pod wpływem działalności ruchów przyjmują natomiast postawy większego zaangażowania w życie miasta, co może przejawiać się w chęci współpracy lub buntu (Sowada 2018, s. 367).

Nawiązując do koncepcji „Deliberatywnej Demokratyczności Procesu Polityki Mieszkaniowej” można zauważyć, że obywatele często nie mają dostępu do właściwych deliberatywnych praktyk dyskursywnych (umożliwiających udział aktorów społecznych w dyskusji, np. fora, debaty, konsultacje, panele obywatelskie). W rezultacie, ich argumenty są wyrażane w formie partycypacji „spontanicznej”, „konfrontacyjnej” (Siemiński 2014).

Zgodnie z przyjętym założeniem odnoszącym się do sposobu konceptualizacji oraz operacjonalizacji skuteczności i innowacyjności polityki mieszkaniowej, zebrane dane pozwalają stwierdzić, że w badanej sferze polityki mieszkaniowej w Warszawie obserwuje się wysoki poziom rozproszenia i usieciowienia procesu kreowania tej polityki. Polityka mieszkaniowa w zakresie sąsiedztw jest w dużym stopniu partycypacyjna, w mniejszym zaś deliberacyjna. W małym stopniu służy włączaniu do procesu politycznego osób w najtrudniejszej sytuacji społecznej i mieszkaniowej (np. lokatorów sąsiedztw mieszkań komunalnych). Tym samym jest ona w małym stopniu innowacyjna i skuteczna.

ROZDZIAŁ 6

Rewitalizacja jako sfera o wysokim poziomie udziału aktorów społecznych w procesie decyzyjnym

6.1. Konteksty, zaangażowani aktorzy społeczni, sposób podejścia do zagadnienia, ujęcie w dokumentach z zakresu polityki publicznej Miasta Stołecznego Warszawy – zarys tematyki

Według Miasta Stołecznego Warszawa, rewitalizacja to: „poprawa jakości życia – czyli m.in. remonty i modernizacje kamienic, nowe mieszkania, instytucje, więcej zieleni, rozwój turystyki, kultury, sportu, gospodarki a co najważniejsze, integracja i wsparcie mieszkańców” (Czym jest rewitalizacja 2010). W Polsce początek dyskusji o rewitalizacji oraz programów rewitalizacyjnych przypadł na lata 90. XX wieku (np. Program „Mała Ojczyzna – tradycja dla przyszłości”). W Warszawie rozwój działań rewitalizacyjnych na szerszą skalę nastąpił dopiero na początku XXI wieku (Skrzypczak, Grabowska 2012, s. 6). Początkiem rozwoju praktyk rewitalizacji w Warszawie był rok 2004 – wejście Polski do Unii Europejskiej. Wiązało się to z pozyskiwaniem środków finansowych na programy rewitalizacyjne z funduszy unijnych. Początkowo tematyka rewitalizacji nie cieszyła się dużym zainteresowaniem polityków krajowych ani lokalnych. W popularyzacji tego zagadnienia ważną rolę odegrały organizacje pozarządowe. Jedną z nich było Stowarzyszenie Forum Rewitalizacji, które organizowało seminaria, m.in. dla samorządów. Poruszano wówczas zagadnienia dotyczące uchwał na temat rewitalizacji, zarządzania rewitalizacją czy roli konserwatora zabytków w procesie rewitalizacji. Stowarzyszenie otrzymało wsparcie ze strony *United States Agency for International Development* (USAID) (wywiad, 30 maja 2019 r.). Z czasem, wraz z pojawieniem się innych instytucji, stowarzyszenie ograniczyło swoją działalność do doradztwa w zakresie rewitalizacji, skierowanego zarówno do samorządów, jak i do władz centralnych (np. w 2015 r. stowarzyszenie włączyło się w proces prac nad ustawą

o rewitalizacji). Członkowie stowarzyszenia współpracują z lokalnymi Komitetami Rewitalizacji. Stopniowo pojawiały się inne instytucje wspierające lokalnych decydentów politycznych, wyspecjalizowane w pisaniu programów rewitalizacji. Część z nich prowadzi działalność doradczą w zakresie rewitalizacji, skierowaną do lokalnych oraz krajowych decydentów politycznych. W Warszawie programy rewitalizacyjne były przygotowywane i realizowane w oparciu o dwa dokumenty strategiczne:

- 1) uchwalony w 2008 r. Lokalny Program Rewitalizacji m.st. Warszawy na lata 2005–2013 (początkowo obowiązywał Lokalny Uproszczony Program Rewitalizacji m.st. Warszawy na lata 2005–2013) oraz
- 2) uchwalony w 2015 r. Zintegrowany Program Rewitalizacji m.st. Warszawy do 2022 roku.

Niektóre zagadnienia związane z rewitalizacją są regulowane przez ustawę o samorządzie gminnym z 1990 r. oraz przez wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020 i instrukcję dotyczącą przygotowania projektów rewitalizacyjnych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Mazowieckiego na lata 2014–2020 oraz preferencji dla projektów mających na celu przywrócenie ładu przestrzennego. Od 2015 r. działania w zakresie rewitalizacji podlegają też regulacjom ustawy o rewitalizacji. Ustawa wprowadziła dwie obligatoryjne formy partycypacji społecznej w procesie rewitalizacji, konsultacje społeczne oraz powołanie Komitetu Rewitalizacji (instytucja opiniodawcza i doradcza).

Pierwszym dokumentem całościowo regulującym rewitalizację w Warszawie był Lokalny Program Rewitalizacji na lata 2005–2013. Poszczególne dzielnice Warszawy przygotowały własne Mikroprogramy Rewitalizacji oraz realizowały własne projekty rewitalizacyjne. Celem Programu była odnowa i ożywienie wybranych, kryzysowych obszarów Warszawy. Program był poprzedzony konsultacjami społecznymi, ankietą internetową oraz konferencjami. Lokalny Program Rewitalizacji podlegał corocznej aktualizacji. Proces rewitalizacji dotyczył ponad 11% powierzchni stolicy i blisko 31% ludności miasta. W ramach Programu realizowano 59 projektów dzielnicowych oraz 63 projekty beneficjentów zewnętrznych. Program finansowany był ze środków unijnych (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego) oraz środków własnych. Było to pierwsze podejście do planowania polityki rewitalizacji w Warszawie. W Lokalnym Programie Rewitalizacji brakowało określenia pojęcia obszarów kryzysowych oraz precyzyjnych ram organizacyjno-instytucjonalnych. Dostyc szybko pojawiły się problemy finansowe, utrudniające realizowanie zaplanowanych projektów.

W 2015 r. uchwalono kolejny Program – Zintegrowany Program Rewitalizacji m.st. Warszawy do 2022 roku. Program został opracowany w procesie partner-

sko-eksperckim. Był on efektem współpracy mieszkańców obszarów określonych jako kryzysowe, przedstawicieli Dzielnicowych Komisji Dialogu Społecznego, aktywistów miejskich, naukowców, osób z organizacji pozarządowych, architektów, urbanistów, planistów. Przygotowywanie tego programu było długoterminowym przedsięwzięciem, opartym na włączaniu aktorów społecznych, niebędących politykami do planowania procesu rewitalizacji.

Jednym z głównych celów Programu było zwiększenie aktywności obywatelskiej mieszkańców obszarów kryzysowych. Powołano Komitet Rewitalizacji (instytucję reprezentującą aktorów społecznych, niebędących politykami), który pełnił rolę doradczą i opiniodawczą dla Prezydenta Warszawy. Członkowie warszawskiego Komitetu Rewitalizacji zostali wyłonieni w ramach konkursu na partnerów społecznych.

W ramach pracy nad Programem przyjęto zasadę współpracy z podmiotami publicznymi, prywatnymi i społecznymi (Zintegrowane Podejście) oraz włączania działaczy lokalnych do pracy nad Programem (Podejście Partycypacyjne). Organizowano wiele debat, paneli eksperckich, warsztatów diagnostycznych. Przyjęto zasadę uspołecznienia procesu wdrażania Programu. Dzięki tej zasadzie zagwarantowano, że działania miały zaspokajać potrzeby zdefiniowane przez mieszkańców rewitalizowanych obszarów. Aktorzy społeczni, niebędący politykami mieli uczestniczyć w monitoringu działań oraz mieli być informowani o przebiegu rewitalizacji. Starano się wzmocnić społeczności lokalne poprzez tworzenie miejsc aktywności lokalnej. W ramach tego Programu rewitalizacja objęła jedynie wybrane części Warszawy (Kamionek, Nowa i Stara Praga, Szmulowizna oraz Targówek). Stanowią one 2,75% obszaru Warszawy. Wybrany obszar do działań rewitalizacyjnych jest zamieszkiwany przez 129 838 osób, czyli ok. 7,5% mieszkańców Warszawy. Program ten jest finansowany ze środków miasta Warszawy (ok. 90%) oraz funduszy unijnych (ok. 10%). Ta struktura finansowania sprawiła, że realizacja wielu działań była opóźniana ze względu na problemy finansowe Miasta.

Warto wspomnieć, że Zintegrowany Program Rewitalizacji nie jest do końca spójny, zgodny z zasadami rewitalizacji wskazywanymi w ustawie o rewitalizacji z 2015 r., gdyż powstał przed tą ustawą (największą różnicą jest dosyć arbitralny wybór rewitalizowanej przestrzeni miasta).

6.2. Aspekty uczestnictwa aktorów społecznych w procesie rewitalizacji

6.2.1. Zasady działania określone przez Miasto, ale z coraz większym naciskiem na partycypację i deliberację – aspekt proceduralny

Analiza tematyczna zebranych danych ujawniła dwa dominujące sposoby formułowania zasad, określających udział aktorów społecznych, niebędących politykami w procesie decyzyjnym. Były to: określanie zasad działania przez Miasto z często formalną partycypacją i deliberacją oraz określanie zasad działania przez Miasto, ale z większym naciskiem na partycypację i deliberację.

Zasady działania określone przez Miasto, partycypacja i deliberacja często formalne

W odniesieniu do tematyki rewitalizacji, na podstawie analizowanych artykułów prasowych¹ oraz wywiadów² i artykułu (Gębura 2012) (mającego formę wywiadu i uzupełniającego przeprowadzone przeze mnie wywiady) ustalono, że w badanej sferze występowały liczne praktyki włączania aktorów społecznych (niebędących politykami) do procesu polityki mieszkaniowej. Zaobserwowano (wywiad, 27 maja 2019 r.), że w Warszawie po 1989 r. proces uczenia się tego, jak we właściwy sposób prowadzić rewitalizację, był stopniowy. W kolejnych latach nabywano doświadczeń oraz korzystano z doświadczeń innych państw, w których także ten proces był

¹ Przeanalizowano 72 artykuły dotyczące tematyki rewitalizacji, które zostały opublikowane na łamach „Gazety Wyborczej” w latach 2004–2016. Liczba artykułów w kolejnych latach różniła się. Najwięcej z nich wydrukowano w roku 2008 i 2014 (po pięć artykułów) oraz w roku 2010 i 2015 (po cztery artykuły).

² Pierwszy wywiad został przeprowadzony w dniu 27 maja 2019 roku z osobą, która od 2015 r. pełniła funkcję pełnomocnika Prezydenta m.st. Warszawy ds. rewitalizacji.

Następnie starałam się uzyskać zgodę na wywiad z osobą pracującą jako naczelnik w Wydziale Dialogu w Planowaniu w ramach Biura Architektury i Planowania Przestrzennego m.st. Warszawy. Do kompetencji respondentki należą m.in.: prowadzenie i koordynacja konsultacji społecznych, zapewnienie obsługi technicznej Komisji Dialogu Społecznego ds. Architektury i Planowania Przestrzennego czy współpraca ze stowarzyszeniami i organizacjami zawodowymi architektów, urbanistów i inżynierów budowlanych. Jednak wywiad był przekładany przez respondentkę i ostatecznie się nie odbył.

Drugi wywiad został przeprowadzony w dniu 3 czerwca 2019 roku z przewodniczącym Komisji Dialogu Społecznego ds. Architektury i Planowania Przestrzennego (pełniącym obowiązki od stycznia 2018 r.).

Trzeci wywiad został przeprowadzony w dniu 30 maja 2019 roku z osobą reprezentującą tzw. „stronę społeczną” w Komitecie Rewitalizacji dla Zintegrowanego Programu Rewitalizacji m.st. Warszawy do 2022 roku (powołanego w 2016 r.).

wówczas dopiero rozwijany. Pierwsze doświadczenia partycypacji w programach rewitalizacji były związane z realizowanym od 2005 r. Lokalnym Programem Rewitalizacji. Zarządzanie rewitalizacją ulokowano na poziomie miasta (m.in. Biuro Polityki Lokalowej i Wydział Rewitalizacji w Urzędzie Miasta). Na tym poziomie miała powstać instytucja konsultacyjna i doradcza – Warszawskie Forum Rewitalizacji (co jednak nie zostało zrealizowane). Programowanie rewitalizacji zostało usytuowane na poziomie dzielnic. Władze miejskie powołały do życia instytucje zajmujące się wdrażaniem projektów i ich monitoringiem. Były to: Komitet Monitorujący (którego działanie ograniczało się w praktyce jedynie do opiniowania), Dzielnicowi koordynatorzy ds. rewitalizacji (mianowani przez Prezydenta Miasta, ale podporządkowani służbowo burmistrzom), Zespoły ds. rewitalizacji w dzielnicach (które ostatecznie nie zostały powołane). Tylko w dwóch dzielnicach (Ochota i Praga Północ) działały grupy pod nazwą Forum Rewitalizacji Dzielnic. Ich celem miało być umożliwianie mieszkańcom dzielnic partycypację i deliberację w planowaniu projektów rewitalizacyjnych. Jednak, były to instytucje mało aktywne. W trakcie procesu rewitalizacji pojawiały się problemy we współdziałaniu wyżej wymienionych instytucji. Wynikały one przede wszystkim z przenikania się ich kompetencji (Grochowski i in. 2012, s. 65–66).

Kolejnym ważnym forum włączania aktorów społecznych, niebędących politykami w procesy decyzyjne w rewitalizacji były Komitety Rewitalizacji, które powstawały w Polsce przed uchwaleniem ustawy o rewitalizacji z 2015 r. (która wprowadziła obowiązek ich powoływania). Miały charakter interdyscyplinarnych ciał konsultacyjno-doradczych. Warszawski Komitet Rewitalizacji został powołany na podstawie ustawy o samorządzie z 1990 r., a nie ustawy o rewitalizacji z 2015 r.

Zarysowane wyżej ciała konsultacyjno-doradcze miały charakter deliberyatywnych praktyk dyskursywnych (umożliwiających udział aktorów społecznych w dyskusji, np. fora, debaty, konsultacje, panele obywatelskie), będących jednym z warunków istnienia „Deliberatywnej Demokratyczności Procesu Polityki Mieszkaniowej”. Jednak na omawianym etapie regulacji udziału aktorów społecznych, niebędących politykami w procesie decyzyjnym w zakresie rewitalizacji, nie zawsze wzmacniały one sprawczość aktorów społecznych. Po części wynikało to z efermerycznego charakteru (niekiedy jedynie pozostającego idea na papierze) tych instytucji.

Zasady działania określane przez Miasto, ale z większym naciskiem na partycypację i deliberację

Momentem przełomowym we wzmocnieniu zaangażowania obywateli w proces polityki w badanej sferze polityki mieszkaniowej była praca nad Zintegrowanym Programem Rewitalizacji. Przygotowywanie tego programu było długo-

terminowym przedsięwzięciem, opartym na włączaniu obywateli do planowania procesu rewitalizacji. Był on konsultowany niemal przez dwa lata pod marką „na_prawa Warszawa”³. Aktorzy społeczni, niebędący politykami mieli poczucie wpływu na treść dokumentu, który powstał przy społecznej akceptacji. Obywatele zgłosili wiele poprawek (ok. 270 uwag), z których większość została uwzględniona. Respondent wskazywał, że „*ludzie się poczuli podmiotem tego programu*” (wywiad, 27 maja 2019 r.). Tematyka rewitalizacji była także dyskutowana przy okazji spotkań z aktorami społecznymi, niebędącymi politykami, organizowanych przez instytucje publiczne, inne niż Urząd Miasta, jak na przykład Muzeum Pragi czy organizacje związane z projektem Targowa 2.0. Ważne było też to, że na program rewitalizacji przeznaczono bardzo duży budżet (ok. 1,5 mld zł). Dodatkowo pozytywny wpływ na jakość życia mieszkańców rewitalizowanych dzielnic miały inwestycje związane z budową metra. Komitet Rewitalizacji dla Zintegrowanego Programu Rewitalizacji m.st. Warszawy do 2022 roku został powołany w 2016 r. Do jego zadań należy m.in. analiza potrzeb projektowych, opiniowanie zmian w kluczowych przedsięwzięciach czy przegląd postępów realizacji Zintegrowanego Programu Rewitalizacji.

Warto także wspomnieć o innym ciele deliberacyjnym – Branżowej Komisji Dialogu Społecznego ds. Architektury i Planowania Przestrzennego, która działa od 2009 r. przy Biurze Architektury i Planowania Przestrzennego Urzędu m.st. Warszawy. Ma ona charakter opiniodawczy, inicjatywny i doradczy⁴. W ramach Komisji Dialogu Społecznego ds. Architektury i Planowania Przestrzennego współpracuje ponad 25 organizacji pozarządowych jak m.in.: Federacja Mazovia, Forum Obywatelskie Piękna Architektura dla Warszawy FOPA, Forum Rozwoju Warszawy, Fundacja Culture Shock, Fundacja VIS MAIOR, Inicjatywa Mieszkańców Warszawy, Klub Przyjaciół Rembertowa, Międzynarodowe Stowarzyszenie Edukacyjno-Gospodarcze Polarab, Miłośnicy Krajobrazu Stowarzyszenie Właścicieli Lokali, Moja Białołęka, Polski Klub Ekologiczny, Rada Osiedla Centrum, Stowarzyszenie Architektów Polskich Oddział Warszawski, Stowarzyszenie Gospodarcze GOSPODARNOŚĆ, Stowarzyszenie Integracji Stołecznej Komunikacji SISKOM, Stowarzyszenie Ogród Warszawa, Stowarzyszenie Saski 2018, Stowarzyszenie Sąsiedzkie Włochy, Stowarzyszenie Zespół Opiekunów Kulturowego Dziedzictwa Warszawy ZOK, Towarzystwo Opieki nad Zabytkami, Towarzystwo Przyjaciół Fortyfikacji Oddział Warszawski, Towarzystwo Urbanistów Polskich, WWS GOSPODARNOŚĆ, Zielone Mazowsze. Przedmiotem prac Komisji naj-

³ Profil na portalu Facebook: <https://pl-pl.facebook.com/RewitalizacjaWarszawa/>, dostęp: 28.05.2019.

⁴ Źródło internetowe: https://um.warszawa.pl/documents/59210/11115002/regulamin_dzialania_0.pdf/8d65fe19-bbea-f98a-cd13-3bd1f387bf77?t=1634498364105, dostęp: 20.02.2019.

częściej są zagadnienia związane z zagospodarowaniem przestrzennym Warszawy (jak park SGGW czy Warszawskie Zakłady Mechaniczne – dawne zakłady PZL-WZM), czy wpisywaniem wybranych obiektów do rejestru zabytków. Przedmiotem prac są także Centra Lokalne i Centra Aktywności Lokalnej (ich wpisanie w przestrzeń Warszawy). Jak zauważył respondent (wywiad, 3 czerwca 2019 r.):

Rzadko pod obrady Komisji dopuszczane są sprawy zgłaszane ad hoc przez aktorów społecznych, niebędących politykami (np. budowanie przez dewelopera bloku pod czyims oknem), w przypadku których niewiele się już da zmienić.

Na omawianym etapie regulacji udziału aktorów społecznych, niebędących politykami w procesie decyzyjnym, coraz szerszej włączano obywateli w dyskusje o kształcie zamieszkiwanego przez nich habitatu. Zbliżano się do modelu udziału obywateli we władzy, który określany jest jako

otwarta partycypacja obywateli w debatach, które mają na celu wspólne określanie i rozpatrywanie kwestii problemowych – innymi słowy, wykorzystanie szeroko rozumianej przestrzeni publicznego dyskursu. Podstawowym mechanizmem działania będzie tutaj deliberacja. Jest to model, który mógłby, zdaniem wielu autorów, służyć niwelowaniu deficytów demokracji, wynikających z przekazywania coraz większej liczby spraw publicznych specjalistom, „technologom administrowania”, oderwanym od struktury interesów i okoliczności funkcjonowania określonych społeczności (Peisert 2011, s. 161).

Przywołane ciała (projekt „na_prawa Warszawa”, Komitet Rewitalizacji dla Zintegrowanego Programu Rewitalizacji m.st. Warszawy do 2022 roku oraz Branżowa Komisja Dialogu Społecznego ds. Architektury i Planowania Przestrzennego) wzmacniały zaangażowanie aktorów społecznych w dyskusję o treściach i sposobach realizacji polityki mieszkaniowej w zakresie rewitalizacji. Tym samym przyczyniały się do osiągnięcia „Deliberatywnej Demokratyczności Procesu Polityki Mieszkaniowej”.

6.2.2. Od koordynacji odgórnej przez Miasto do początków współdecydowania – aspekt organizacyjny

W wyniku analizy tematycznej zebranych danych zaobserwowano dwa kierunki działań związanych z udziałem aktorów społecznych, niebędących politykami w procesach decyzyjnych. Należą do nich: koordynacja odgórna przez Miasto oraz początki akceptacji Miasta dla współdecydowania.

Koordynacja odgórna przez Miasto

W kontekście organizacji współzrządzenia warto zauważyć, że od 2005 r. w ramach Lokalnego Programu Rewitalizacji, w niektórych dzielnicach projekty rewi-

talizacji prężnie się rozwijały, w innych o wiele słabiej. Jedną z dzielnic zupełnie wyłączono z Programu. Dodatkowo ze względu na problemy finansowe, jedynie niewielka część działań została zrealizowana. Często nie były to działania koherentne. Były rozproszone w przestrzeni. Według respondentki: „*Nie było wówczas żadnego efektu skali tych działań. A w kontekście całego miasta to po prostu ginęło*” (wywiad, 30 maja 2019 r.). Jak wspomniałam wcześniej, wiele planowanych przez Miasto ciał konsultacyjnych w praktyce nie utworzono lub nie cieszyły się one zainteresowaniem obywateli. Wydaje się, że na tym etapie rozwoju działań rewitalizacyjnych udział aktorów społecznych, niebędących politykami w procesie decyzyjnym miał podobny charakter jak w doświadczeniach kanadyjskich, opisywanych przez Paula Morin, Jeannette LeBlanc, Michela Dion oraz Dicko Baldé (2010). Badali oni projekt włączania lokatorów w działania rewitalizacyjne realizowane przez *Office municipal d'habitation de Montréal* (OMHM, *Montreal Municipal Housing Office*). Metodami badawczymi były: analiza dokumentów oraz 21 wywiadów z uczestnikami projektu. Naukowcy kanadyjscy starali się uchwycić, na ile praktyki partycypacyjne i deliberacyjne prowadzą do wzmocnienia lokatorów jako obywateli (*la perspective citoyenne*), a na ile – ukazują ich jako klientów usług mieszkaniowych, uprawnionych do „dobrej jakości” obsługi klienta (*la logique des services à la clientèle*). Badania wskazały, że w analizowanym przypadku przeważała logika „klientelistyczna”. Praktyki partycypacyjne i deliberacyjne posłużyły przede wszystkim do poprawy jakości zarządzania zasobem mieszkań oraz ludzi (wzmocniły pozytywny efekt synergii pomiędzy zarządzaniem nieruchomością a zarządzaniem problemami społecznymi). W małym stopniu zaś wpłynęły na zmianę „zarządzania” na „współrządzenie”.

W nawiązaniu do koncepcji „Deliberatywnej Demokratyczności Procesu Polityki Mieszkaniowej” można zauważyć, że działania te nie wiązały się z autentyczną możliwością wpływu aktorów społecznych na politykę mieszkaniową. W rezultacie ograniczały sprawczość aktorów społecznych (ich aktywność oraz możliwość wpływania na proces polityczny).

Początki akceptacji Miasta dla współdecydowania

W przypadku Zintegrowanego Programu Rewitalizacji m.st. Warszawy do 2022 roku respondent (wywiad, 27 maja 2019 r.) zauważył, że w trakcie realizacji procesu rewitalizacji w Warszawie odbywało się wiele spotkań z mieszkańcami rewitalizowanych ulic, osiedli czy dzielnic. Respondentka określiła Zintegrowany Program Rewitalizacji jako „*przesycony partycypacją*” (wywiad, 30 maja 2019 r.). W Programie tym prowadzono „*szeroką akcję konsultacyjną*” (wywiad, 30 maja 2019 r.). Mocno też akcentowano, że w Programie będą realizowane zadania, których chcą mieszkańcy rewitalizowanych terenów. Aktorzy społeczni, niebędą-

cy politykami chętniej uczestniczyli w spotkaniach odbywających się w przestrzeni publicznej, na przykład bezpośrednio na rewitalizowanej ulicy niż w urzędzie. Udział różnych grup wiekowych mieszkańców był zróżnicowany w zależności od tematyki spotkań. Respondentka (wywiad, 30 maja 2019 r.) podkreśliła, że w programach rewitalizacji obserwuje się obecnie tendencję do wzmacniania współpracy władz miast z organizacjami pozarządowymi oraz do wychodzenia do obywateli. Zatrudniani są specjalni pracownicy („*asystenci*”), często wywodzący się z organizacji pozarządowych, którzy mają być pierwszym kontaktem Miasta z aktorami społecznymi, niebędącymi politykami. Ich zadaniem jest „*informowanie, wprowadzanie, wyjaśnianie*” (wywiad, 30 maja 2019 r.). W jednym z wywiadów (wywiad, 27 maja 2019 r.) respondent zauważył, że

partycypacyjność jest ważną cechą procesu rewitalizacji w Warszawie, jest to standard. Trudno sobie wyobrazić dzisiaj rewitalizację bez konsultacji społecznych.

Z kolei w przypadku warszawskiego Komitetu Rewitalizacji, o ile nie ma większych problemów z promocją podejmowanych działań, o tyle więcej trudności pojawia się z jego funkcją opiniodawczą. Materiały dostarczane na posiedzenia są sprawozdawcze. Komitet przede wszystkim opiniuje sprawozdania. Brakuje natomiast „*przestrzeni do dyskusji o tym, co należałoby robić nowego, jak zmieniać politykę*” (wywiad, 30 maja 2019 r.). W związku z tym początkowo było większe zainteresowanie pracami Komitetu, obecnie nastąpiło „*zmęczenie tematem*” (wywiad, 30 maja 2019 r.). Prace Komitetu respondentka określiła jako „*wyzwanie, które nie jest największym sukcesem*” (wywiad, 30 maja 2019 r.).

Jeśli chodzi o Branżową Komisję Dialogu Społecznego ds. Architektury i Planowania Przestrzennego, respondent (wywiad, 3 czerwca 2019 r.) wskazał, że członkowie Komisji poprzez przyjmowanie uchwał starają się wpłynąć na Miasto, żeby zmienić jego działania, odnoszące się do wybranych kwestii. Czasami Komisja opiniuje dokumenty dla Miasta. Respondent (wywiad, 3 czerwca 2019 r.) podkreślił, że

rzeczywiście, co do zasady nasze zdanie jest brane pod uwagę w działaniach Miasta. Jeśli my coś zauważymy i skierujemy czy to do Rady Miasta czy do Prezydenta, to jest tak, rzeczywiście, że jeden i drugi urząd się tym zajmuje.

Respondent (wywiad, 3 czerwca 2019 r.) nie wymienił żadnego zagadnienia, w którym można byłoby coś poprawić we współpracy z Miastem. Jak zauważył: „*Problemów w relacji z Biurem Architektury czy wyżej z Miastem nie ma*”. Komisja ma dobry dostęp do urzędników Miasta. Nie ma problemów z przepływem informacji. Tematy obrad Komisji są najczęściej proponowane przez członków Komisji. Niekiedy obrady Komisji wywołują „*ogromne emocje*” (wywiad, 3 czerwca 2019 r.). Przykładem takiego tematu dyskusji był park Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiej-

skiego. Zagadnienie relacji między emocjami i pragmatyzmem w partycypacji zostało przywołane przez Marlenę Happach i Monikę Komorowską (2014, s. 74). Warto zauważyć, że prace Komisji Dialogu Społecznego ds. Architektury i Planowania Przestrzennego były przedmiotem publikacji prasowych (Gębura 2012). Podkreślano w nich doradczo-informacyjny charakter Komisji, której opinie nie są wiążące dla Miasta. Zwracano uwagę na projekty uwzględnione przez Miasto. Ale podnoszono także problem pomijania głosu Komisji w polityce przestrzennej Warszawy.

Jak zaobserwowano, z czasem organizacja deliberacji i partycypacji obywateli w procesie decyzyjnym stała się sprawniejsza. Badane deliberatywne praktyki dyskursywne coraz bardziej umożliwiały udział aktorów społecznych w dyskusji. Jednak pojawiły się także problemy, które nadal utrudniały sprawczość aktorów społecznych (ich aktywność oraz możliwość wpływania na proces polityczny). W konsekwencji blokowały rozwój „Deliberatywnej Demokratyczności Procesu Polityki Mieszkaniowej”.

Warto podkreślić, że zagadnienie udziału aktorów społecznych, niebędących politykami, w procesie decyzyjnym związanym z rewitalizacją jest przedmiotem licznych badań poświęconych zarówno Warszawie (np. Grochowski i in. 2012), jak i innym polskim miastom (np. Czupich 2018; Kazimierzak i Kosmowski 2017; Mastelarz 2019; Miśkowiec, Gorczyca 2018; Siemiński 2007).

6.2.3. Uczenie się współdecydowania – aspekt społeczno-polityczny

Analiza tematyczna zebranych danych pomogła uchwycić pięć cech społeczno-politycznych udziału aktorów społecznych, niebędących politykami w procesie decyzyjnym. Chodzi o: naciski lobby na przykład w odniesieniu do wydawania warunków zabudowy; problem spraw złożonych oraz frekwencji; problem złego doboru prelegentów; odmienne cele, interesy oraz społecznie ukształtowane sposoby rozumienia (ramy) partycypacji w procesie polityki.

Naciski lobby w odniesieniu do wydawania warunków zabudowy

Pewnym ograniczeniem kształtowania działań rewitalizacyjnych w ramach Zintegrowanego Programu Rewitalizacji m.st. Warszawy do 2022 roku był kontekst polityczny i naciski lobby, na przykład w odniesieniu do wydawania warunków zabudowy (tzw. wuzetek wydawanych przez gminy) do każdej inwestycji budowlanej odrębnie, zamiast przyjęcia planu zagospodarowania przestrzennego. Respondent wskazywał jednak, że jest wiele instrumentów (np. ochrona układu urbanistycznego dla ulic), które pozwalają łagodzić chaos przestrzenny w Warszawie (wywiad, 27 maja 2019 r.). Warto podkreślić, że problem wpływu grup interesu i lobby na

określony kierunek rozwoju projektów rewitalizacyjnych jest dobrze opisany w literaturze mieszkaniowej. Na przykład Keith Jacobs (1999), badając rewitalizację w północno-wschodnim Londynie, pokazał, jak formują się grupy interesu, starając się zaspokoić przede wszystkim potrzeby reprezentowanych osób, kosztem pozostałych.

Przywołany problem utrudnia działanie deliberatywnych praktyk dyskursywnych (umożliwiających udział aktorów społecznych w dyskusji), będących jednym z ważnych warunków istnienia „Deliberatywnej Demokratyczności Procesu Polityki Mieszkaniowej”.

Problem spraw złożonych oraz frekwencji

W trakcie spotkań partycypacyjnych problemem bywają sprawy złożone oraz spójność dyskusji (nieraz poruszane są zagadnienia „*od Sasa do lasa*” – „*często to jest pierwsza okazja do wypowiedzenia się*”) (wywiad, 30 maja 2019 r.). Przy czym w warszawskim programie rewitalizacji wiele jest projektów społecznych oraz „*bardzo konkretnych projektów infrastrukturalnych*” (wywiad, 30 maja 2019 r.). Jak zauważyła respondentka: „*Tutaj partycypacja została doceniona i odegrała swoją rolę w programie rewitalizacji*” (wywiad, 30 maja 2019 r.). Poszczególne projekty nadal są konsultowane i ludzie ciągle są zapraszani na spotkania. Uczestniczą w nich „*osoby aktywne i zainteresowane konkretnym tematem*” (wywiad, 30 maja 2019 r.). Natomiast „*nigdy nie uczestniczy w nich całe społeczeństwo*” (wywiad, 30 maja 2019 r.). Warto w tym kontekście zwrócić uwagę nie tylko na argumenty przywoływane przeze mnie we wcześniejszych rozdziałach (jak np. brak kompetencji obywateli do udziału w dyskusji, brak zaufania do decydentów politycznych czy ułomności kultury politycznej), ale także na ograniczenia instytucjonalne, dotyczące np. udziału w deliberacji i partycypacji osób w trudnej sytuacji społecznej (osób niepełnosprawnych czy osób dotkniętych wykluczeniem społecznym). Jak pisze Rafał Kowalski:

Powody, dla których w sprawy publiczne nie włączają się niepełnosprawni są bardziej skomplikowane ze względu na odmienne bariery, jakie powstają przy różnych rodzajach niepełnosprawności. W ostatnich latach podejmowane były próby legislacyjnego porządzenia sobie z tymi ograniczeniami. Zaczęła obowiązywać ustawa o języku migowym, wprowadzono też znaczące zmiany do prawa wyborczego (głosowanie korespondencyjne i przepisy umożliwiające uzyskanie informacji wyborczej). Jednak w opinii Pauliny Sobiesiak-Penszko z Instytutu Spraw Publicznych, były to zmiany doraźne. Nie ma systematycznego podejścia na poziomie regulacji prawnych do problemu uczestnictwa osób wykluczonych, w tym niepełnosprawnych (Kowalski 2012).

Zauważono, że problemem wynikającym z ustawy o rewitalizacji z 2015 r. jest utrzymanie wysokiego poziomu zaangażowania aktorów społecznych, niebędą-

cych politykami w dwukrotny proces konsultacji społecznych (na cele delimitacji obszaru rewitalizacji oraz na cele diagnozy problemów społecznych). Ponadto rozłączenie diskutowanej problematyki (obszaru i powiązanych z nim problemów) wydaje się sztuczne. Powoduje to powielanie tych samych debat. Dodatkowo często pojawiają się niedociągnięcia ze strony władz Miasta – podsumowania debat i informacje nie są łatwo dostępne w Internecie. Brakuje także praktyki konsultacji w trakcie trwania programu rewitalizacji.

Omówione sytuacje wskazują na utrzymujące się nadal ograniczenia w zakresie sprawczości aktorów społecznych (ich aktywności oraz możliwości wpływania na proces polityczny). Jest to jeden z warunków „Deliberatywnej Demokratyczności Procesu Polityki Mieszkaniowej”.

Problem złego doboru prelegentów

Przebieg spotkań konsultacyjnych najczęściej ma charakter konsensualny. Ale dużą rolę odgrywają indywidualne cechy uczestników debaty. Sprawniej przebiegają spotkania prowadzone przez osoby z prestiżem, autorytetem. Natomiast spotkania prowadzone przez osoby „mniej uznane” niekiedy nie są konkretne, spójne (wywiad, 30 maja 2019 r.). Problematiczne są spotkania z udziałem zastępców, a nie samych decydentów. Wówczas pojawia się trudność z wyrażaniem jednoznacznych i kompetentnych opinii oraz z głosowaniem.

Zauważono, że prace warszawskiego Komitetu Rewitalizacji przebiegają lepiej, jeśli urzędnicy są w nie bardziej zaangażowani (np. w związku z chorobą i nieobecnością wiceprezydenta miasta, urzędnicy zaczęli rzadziej pojawiać się na spotkaniach Komitetu). Zaobserwowano, że należy wzmocnić prestiż Komitetu. Ponadto podniesiono problem spraw pomiędzy władzami Miasta oraz władzami dzielnic Warszawy, które niekiedy niepotrzebnie „blokują” obrady Komitetu (podkreślano, że strona społeczna nie ma wiedzy i kompetencji do udziału w tych dyskusjach) (wywiad, 30 maja 2019 r.).

Nawiązując do koncepcji „Deliberatywnej Demokratyczności Procesu Polityki Mieszkaniowej”, można stwierdzić, że przywołane problemy utrudniają właściwe działanie jednego z jej ważnych elementów – deliberatywnych praktyk dyskursywnych (umożliwiających udział aktorów społecznych w dyskusji).

Odmienne cele, interesy

Problematiczna bywa sprzeczność celów realizowanych programów oraz wartości, celów, interesów mieszkańców rewitalizowanych obszarów. Widoczne to jest w przypadku modernizacji zasobów mieszkaniowych Miasta. Przykładem są sytuacje, gdy mieszkańcy są przekwaterowywani, a następnie nie wszyscy mogą lub chcą wrócić do wyremontowanych mieszkań. Bywa też, że pomimo wykwaterowania

mieszkańców projekt przez długi czas nie jest realizowany z powodów formalnych lub finansowych. Powoduje to złość mieszkańców. Wskazano, że w warszawskim Komitecie Rewitalizacji problematyczna jest „*formuła my–wy po obu stronach*”, kiedy „*strona społeczna atakuje urzędników, a urzędnicy solidarnie bronią się przed stroną społeczną*” (wywiad, 30 maja 2019 r.). Strona społeczna jest w mniejszości. Dominują urzędnicy miejscy z wydziałów Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy merytorycznie powiązanych z pracami Komitetu. Jest dwoje Przewodniczących Komitetu – Wiceprezydent Miasta zajmujący się tematyką prac Komitetu i osoba ze strony społecznej.

Charakter konsensualny lub konfliktowy spotkań (Komitetu Rewitalizacji m.st. Warszawy do 2022 roku) zależał od poruszanych zagadnień. Najczęściej problematyczna była sprawa miejsc parkingowych – gdy mieszkańcy bardzo bronili tych miejsc (czasami powstałych nawet nielegalnie) a władze Miasta próbowały niekiedy forsować bardziej proekologiczny kierunek rozwoju miasta.

W literaturze dotyczącej partycypacji zwraca się uwagę na to, że jednym z czynników wzmacniających konfliktowy przebieg procesu współdecydowania jest „*dy-stans «klasy politycznej» wobec partycypacji oraz instrumentalny sposób jej traktowania*” (Jasiecki 2015, s. 113). Jak wskazuje Krzysztof Jasiecki:

Można łatwo zaryzykować tezę, iż sprzyja on utrwalaniu wśród społeczeństwa postaw kontestowania rzeczywistości społecznej w miejsce chęci jej współtworzenia. Upowszechniają się postawy bierności lub nawet swoistego „wkurzenia” obywateli (Jasiecki 2015, s. 113).

Zarysowane problemy utrudniają dążenie do „Deliberatywnej Demokratyczności Procesu Polityki Mieszkaniowej” poprzez ograniczanie sprawności działania deliberatywnych praktyk dyskursywnych (umożliwiających udział aktorów społecznych w dyskusji).

Spółecznie ukształtowane sposoby rozumienia (ramy) partycypacji w procesach decyzyjnych

Zebrane dane wskazują, że na początku XX wieku zdarzało się, że aktorzy społeczni, niebędący politykami, byli traktowali paternalistycznie przez władze Miasta i zatrudnionych przez nie ekspertów. Wpłynęło to na postrzeganie partycypacji w procesach rewitalizacji jako formalności. Przykładem takiego podejścia była rewitalizacja jednej z dzielnic Warszawy (Wola) w 2004 r. W związku ze złym stanem kamienic radni dzielnicy pracowali nad „*wolskim funduszem rewitalizacji*”. Dzielnicza szacowała, że jest w posiadaniu mniej więcej $\frac{1}{3}$ wymaganych środków na remont budynków. Rozważano sprzedaż kamienic lub powołanie miejskiej spółki celowej. Aktorów społecznych, niebędących politykami jedynie ogólnikowo informowano o zrealizowanych przedsięwzięciach:

Okoliczni mieszkańcy mogą być spokojni – zapewnia prof. Kazimierz Szulborski. Wczoraj z kamienicy przy Żelaznej 65 usunięto grożące zawaleniem fragmenty murów, a władze Woli rozpoczęły szukanie pieniędzy na remont starych kamienic (Artykuł 2004/1).

Podobnie w tym samym roku postąpiono przy rewitalizacji pasażu Stefana Wiecheckiego „Wiecha” (pieszy ciąg komunikacyjny w jednej z dzielnic Warszawy – Śródmieściu). Osoby zamieszkujące pobliskie budynki najbardziej obawiały się dachu nowego budynku, który mógł im zablokować dostęp do naturalnego światła oraz spowodować, że „*będą mieszkać w hipermarkecie*” (Artykuł 2004/2). Część mieszkańców przykładała jednak większą wagę do zachowania zieleni. Na wątpliwości lokatorów wybrany przez Miasto inwestor odpowiadał w sposób lekceważący, argumentując, że „*jak ktoś chce mieszkać na wsi, to musi się wyprowadzić*” (Artykuł 2004/2). Głos mieszkańców był w tej sprawie ignorowany także przez władze Miasta.

Sytuacja powtórzyła się w 2008 roku przy rewitalizacji ulicy Francuskiej (dzielnica Saska Kępa). Mieszkańcy nie mieli nawet szansy dowiedzieć się, jak wygląda dokładnie projekt. Na umówione spotkanie nie przyszli przedstawiciele Miasta, ponieważ nie odbywało się w godzinach ich pracy (Artykuł 2008/2).

W rezultacie, na podstawie analizowanych artykułów prasowych można ustalić, że w pierwszej dekadzie XXI wieku udział aktorów społecznych, niebędących politykami, w procesie kreowania polityki mieszkaniowej w zakresie rewitalizacji w Warszawie polegał głównie na organizowaniu protestów (i postrzeganiu kontestacji jako jedyne, dostępne sposoby włączania się w procesy decyzyjne) przeciwko niekorzystnym dla danych społeczności projektom forsowanym przez władze Miasta.

Wielokrotnie konfliktowe sytuacje pojawiały się przy okazji rewitalizacji parków. Przykładowo, w 2005 roku mieszkańcy jednej z dzielnic Warszawy (Żoliborz) protestowali z powodu wycinanych drzew w Parku Stefana Żeromskiego, które zdaniem władz miasta, wszystkie były chore. Mieszkańcy zapowiedzieli również protesty po otwarciu obiektu z powodu listy zakazów, m.in. urządzania pikników na trawie, ponieważ „*to nie przystoi w parku*” (Artykuł 2005/2). Kontrowersje wywołał również fakt, że „*największy żoliborski park zamienią w elegancki, zamykany na noc zakątek*” (Artykuł 2005/2).

Podobnie w 2008 roku mieszkańcy innej dzielnicy Warszawy (Ochota) zorganizowali się, by bronić swojej wizji Zieleńca Wielkopolskiego (jest to zabytkowy skwer). Mieszkańcy obawiali się, że skwer będzie zamykany na noc (co uniemożliwi przechodzenie przez ten teren osobom korzystającym z linii nocnych komunikacji publicznej). Sprzeciw budziło także groźenie trawników. Głosy aktorów społecznych, niebędących politykami, opisywali dziennikarze:

Uszczęśliwiają nas na siłę (...) to już nie będzie miejsce, gdzie się bywa, tylko przechodzi oglądając wypiełgnowany trawnik (Artykuł 2008/1).

Mieszkańcy skarżyli się na brak konsultacji, a jedynie poinformowanie ich o projekcie. Zwrócili się nawet o pomoc do konserwatora zabytków. Jednak władze miasta postanowiły zignorować pomysł na wynegocjowany przez obywateli plac zabaw na skwerze. Zmotywowało to aktorów społecznych, niebędących politykami, do aktywniejszej i bardziej sformalizowanej organizacji w celu wywalczenia swojego głosu w procesie rewitalizacji. Jak czytamy w artykule:

Mamy z Ochoty i pozostali mieszkańcy, którzy odpoczywają w Parku Wielkopolskim, nie dają za wygraną. W sobotę przyszło tam kilkadziesiąt osób z wózkami i bez. Po dyskusji postanowili założyć stowarzyszenie, które będzie walczyło o „park z ludzką twarzą” (Artykuł 2008/1).

Z kolei w 2009 roku mieszkańcy prawobrzeżnej Warszawy (dzielnica Praga-Południe) protestowali przeciwko projektowi rewitalizacji Parku Skaryszewskiego im. Ignacego Paderewskiego. Planowano tam wycięcie około 250 drzew. Urzędnicy anonimowo podkreślali, że te drzewa nie są zbyt cenne (rosną od lat 30. XX wieku). Zarząd Oczyszczania Miasta (ZOM, odpowiedzialny za park) nie odpowiadał na próby kontaktu ze strony prasy. Przeciwko projektowi była także część radnych. Dziennikarz wskazywał, że kilkaset drzew będzie wyciętych, ponieważ „ZOM chce, by po nowych żwirowych alejach jeździł ciężki sprzęt do sprzątania” (Artykuł 2009/1). Sprawa tego parku wróciła w 2014 r. Prace nad projektem rewitalizacji trwały wiele lat. Miasto zapłaciło za projekt, ale nie miało środków na jego realizację. W związku z tym projekt się zdezaktualizował. Mieszkańcy okolic parku potrafili zorganizować się i walczyć o swoją wizję tej przestrzeni:

W międzyczasie wybuchł spór o zmiany w parku. Część jego użytkowników zaprotestowała przeciw planom odbudowy rozebranego po wojnie ogrodzenia „Skaryszaka”. Wątpliwości wywołał też zamiar wymiany asfaltu na nawierzchnie mineralne przypominające drobny żwir. Padły pytania: czy w tak urządzonym parku będziemy mogli nadal biegać, jeździć na rowerze, spacerować z psami, leżeć na trawie i urządzać grilla? ZOM uspokajał: planujemy trawiastą plażę nad Jeziorem Kamionkowskim, ścieżki dla rowerów, a i psom wstępu nie zabronimy. Ale społeczni obrońcy przyrody byli czujni i w 2009 r. znów podnieśli alarm, bo urzędnicy chcieli wyciąć w parku ponad 250 drzew, w tym wszystkie jesiony w alei głównej. ZOM zmienił plany i ograniczył wycinkę do 43 najbardziej chorych drzew (Artykuł 2009/1).

Mieszkańcy nie byli przekonani, co do konieczności rewitalizacji parku i namawiali władze Miasta do przeprowadzenia konsultacji społecznych.

Poza parkami, kontestacja jako podstawowy udział aktorów społecznych, niebędących politykami, w procesach decyzyjnych dotyczących rewitalizacji występowała także w odniesieniu do ulic oraz placów miejskich. Przykładowo, w 2008 roku w związku z rewitalizacją Placu Grzybowskiego (dzielnica Śródmieście), mieszkańcy krytycznie wypowiadali się o planach miasta: „Mieszkańcy nie do końca za-

dowoleni z urzędniczych pomysłów na zagospodarowanie pl. Grzybowskiego. – Domagamy się takiego samego Dotleniacza [sztuczny staw, chodnik miejski i ławki, które przekształciły zaniedbany skwer w miejsce integracji mieszkańców], jaki był w zeszłym roku!”. W związku z rozebraniem instalacji na zimę, a następnie (wbrew obietnicom, danym obywatelom) planom zagospodarowania placu bez Dotleniacza, mieszkańcy aktywnie walczyli o swój pomysł na zagospodarowanie terenu:

Dzięki jej szaleństwu [Joanny Rajkowskiej, aktywistki, która zrealizowała projekt Dotleniacza, przypis wł. – A. Z.-C.] został rozbity urzędniczy mur, bo w końcu możemy decydować o miejscu, w którym mieszkamy. Ona zrobiła Dotleniacz, a my go teraz odzyskamy (Artykuł 2008/4).

Miasto wskazywało na ograniczenia formalne oraz na wyniki przeprowadzonych wcześniej z aktorami społecznymi, niebędącymi politykami, konsultacji społecznych. Mieszkańców wspierała partia Zieloni.

Przykładem braku włączania aktorów społecznych, niebędących politykami do procesów decyzyjnych był projekt dotyczący ulicy Chłodnej (dzielnica Wola) z 2011 roku. Miasto w małym stopniu konsultowało swoje projekty rewitalizacji z obywatelami (m.in. dotyczące uruchomienia tramwaju konnego). Jego działania budziły sprzeciw:

Oczywiście wolalabym protestować w ważniejszej sprawie, ale w XXI wieku żaden koń Chłodną nie pojedzie! I nie będzie na taką fanaberię wydawać grubej kasy dzielnica, w której jest tyle realnych problemów do rozwiązania, tyle biedy – chociażby w kamienicach naprzeciwko urzędu. Najwyżej, jak będzie trzeba, usiądę na tych torach. Mam blisko (Artykuł 2011/3).

Przybliżony sposób „włączania się” obywateli w procesy decyzyjne jest określany w literaturze dotyczącej rewitalizacji jako „*partycypacja konfliktowa niekonsensusowa*” (Siemiński, Tarchalska 2020, s. 186). Został on szerzej omówiony w pracy Zofii Bidy-Wawryniuk i Waldemara Siemińskiego (2016).

Stopniowo władze Miasta coraz bardziej włączały aktorów społecznych, niebędących politykami, do kształtowania polityki mieszkaniowej w zakresie rewitalizacji. Miasto zaczęło się coraz bardziej liczyć z głosem obywateli.

Podkreślić należy, że pro-partycypacyjne działania Miasta pojawiały się już we wcześniejszych latach, przed przyjęciem Zintegrowanego Programu Rewitalizacji m.st. Warszawy. W 2005 roku w związku z opóźnieniami w realizacji projektu rewitalizacji ulicy Żąbkowskiej w prawobrzeżnej Warszawie (dzielnica Praga) presja opinii publicznej spowodowała powrót do dawnych planów Miasta obiecujących mieszkańcom i oczekiwanych przez nich, nawet jeśli „*w mocno już okrojonej wersji*” (Artykuł 2005/1). Z kolei rok później, w 2006 roku przy rewitalizacji jednej z centralnych dzielnic Warszawy (Śródmieście) do prac nad projektem zaproszone zostały organizacje oraz stowarzyszenia:

Do programu chce zaprosić wspólnoty mieszkaniowe, stowarzyszenia, organizacje przedsiębiorców. Dziś o godz. 14 w sali konferencyjnej Ośrodka Sportu i Rekreacji przy ul. Polnej 7a mieszkańcy mają szansę, żeby dorzucić swój głos w tej sprawie. W ankietach będą mogli np. wytypować obszar, który ich zdaniem wymaga rewitalizacji (Artykuł 2006/1).

Mieszkańcy zwracali jednak uwagę na to, że poinformowano ich o spotkaniach bardzo późno, w związku z tym wiele osób nie mogło w nich uczestniczyć. Z kolei w 2007 roku przy rewitalizacji jednej z dzielnic Warszawy (Żoliborz), obejmującej osiedle ceglanych domów z lat 30. XX wieku oraz ich otoczenie, władze Miasta w znacznym stopniu włączały mieszkańców do kształtowania przestrzeni wspólnej. Projekt powstał przy współudziale mieszkańców, którzy zdecydowali, np. o przeznaczeniu dwóch carskich obiektów (twierdza zbudowana w latach 1832–1834 przez władze rosyjskie):

Mieszkańcy sami wymyślili, jak wykorzystać dwie zrujnowane carskie działobitnie przy ul. Jeziorańskiego. W głosowaniu zdecydowali, że w jednej z nich powstanie świetlica. Tam dzieciaki z okolicy będą odrabiać lekcje i surfować w sieci. Obok będzie kawiarenka. Urząd Żoliborza dołożył do programu ścieżki rowerowe wzdłuż fosy, monitoring, stylowe latarnie, porządne śmietniki i bezpieczne place zabaw (Artykuł 2007/2).

Jednak mieszkańcy powątpiewali w zdolność władz Miasta do zainwestowania zadeklarowanej kwoty i w realizację projektu. Innym przykładem włączania aktorów społecznych, niebędących politykami, do procesu rewitalizacji jest projekt z 2010 roku związany ze skwerem przy ulicy Chmielnej (dzielnica Śródmieście). Dzielnicą zorganizowała konsultacje społeczne dotyczące skweru. Do pracy w projekcie zaproszono m.in. studentkę architektury krajobrazu. Najwięcej do powiedzenia mieli jednak mieszkańcy. Urzędnicy prosili o opinie, ale równocześnie „o umiar” (Artykuł 2010/1). Zapowiedzieli, że wygórowane żądania przesuną rozpoczęcie prac oraz zwiększą koszt wykonania projektu.

Stopniowo udział aktorów społecznych, niebędących politykami w partycypacyjnym współrzędzeniu w zakresie rewitalizacji stał się w Warszawie standardem. W 2014 roku przy rewitalizacji Bazaru Różycykiego (bazar w dzielnicy Praga Północ), współpraca Miasta z mieszkańcami przebiegała w sposób partycypacyjny. Organizowane były spotkania z kupcami i lokalnymi społecznikami. W trakcie tych spotkań toczyły się żywe dyskusje. Starano się uwzględniać argumenty obywateli (Artykuł 2014/4). Podobnie w 2015 i 2016 roku nie wyobrażano już sobie projektu rewitalizacji bez konsultacji społecznych. Przykładem takiego podejścia jest rewitalizacja prawobrzeżnej Warszawy (dzielnica Praga). Projektowi towarzyszyły dyskusje i konsultacje:

Dyskusja pokazała, że zmian na Pradze chcą już nie tylko społecznicy. Coraz bardziej przekonują się do nich także miejscy urzędnicy. I co ważne: chcą o nich rozmawiać z mieszkańcami (Artykuł 2015/2).

Zebrane dane poddałam pogłębionej analizie, której celem było zbadanie zjawiska kreowania dyskursu politycznego o partycypacji w procesie rewitalizacji przez mieszkańców Warszawy w latach 2004–2016 (badanie omówione w artykule z 2021 r. pt. „Discourse Construction by Non-Government Actors in Urban Regeneration Governance”).

Nawiązując do koncepcji „Deliberatywnej Demokratyczności Procesu Polityki Mieszkaniowej”, można stwierdzić, że w odniesieniu do rewitalizacji obserwuje się coraz większe zaangażowanie aktorów społecznych w dyskusję o treściach i sposobach realizacji polityki mieszkaniowej. Obrazują to społecznie ukształtowane sposoby rozumienia partycypacji, które ewoluują od opartych na konflikcie do opartych na konsensusie.

Analizowane teksty wskazują, że udział aktorów społecznych, niebędących politykami, w procesie decyzyjnym, dotyczącym rewitalizacji, często wywierał wpływ na treść badanej polityki. Poziom wpływu obywateli na proces rewitalizacji w Warszawie ocenić można jako wysoki (zwłaszcza w ostatnich latach oraz w porównaniu z innymi sferami polityki mieszkaniowej). W przypadku rewitalizacji w Warszawie obserwuje się także wysoki poziom rozproszenia i usieciowienia procesu kreowania polityki. Pomimo występowania nadal pewnych ograniczeń, można uznać, że polityka w tym zakresie jest w coraz większym stopniu innowacyjna i skuteczna.

ROZDZIAŁ 7

Innowacje mieszkaniowe jako sfera o wysokim poziomie udziału aktorów społecznych w procesie decyzyjnym

7.1. Przybliżenie pojęcia i przykłady innowacji mieszkaniowych, kontekst polityki publicznej Miasta Stołecznego Warszawy – zarys tematyki

Termin „innowacje mieszkaniowe” bywa definiowany jako wynik „*zmian w projektowaniu, materiałach, technikach budowlanych, finansowaniu i planowaniu* [które – A. Z-C.] *zmieniły to, z czego są zrobione domy, jak są budowane, co możemy zrobić w nich i kogo na nie stać*” (Hassel i in. 2003, s. 1). Innowacje mieszkaniowe stanowią część innowacji społecznych, które możemy rozumieć jako:

nowe idee (produkty, usługi i modele), które jednocześnie zaspokajają potrzeby społeczne i tworzą nowe relacje społeczne lub współpracę. Podczas gdy „innowacja” odnosi się do zdolności do tworzenia i wdrażania nowatorskich pomysłów, co do których udowodniono, że dostarczają wartość dodaną, jej określenie jako „społeczna” odnosi się do rodzaju wartości, której oczekuje się od innowacji: wartości, która jest mniej związana z zyskiem, a bardziej z kwestiami takimi jak: jakość życia, solidarność i dobrostan. Innowacje społeczne to innowacje, które są społeczne zarówno w swoich celach, jak i środkach (Czischke 2013, s. 5).

Na potrzeby badania przyjęto, że w polityce mieszkaniowej Warszawy z lat 2000–2016 pojęcie „innowacji mieszkaniowych” może być łączone z takimi przedsięwzięciami jak m.in.: projekt mieszkań chronionych/treningowych, aktywizm miejski w zakresie mieszkalnictwa (*housing activism*), projekt „Mieszkania 2030” czy projekt kamienicy międzypokoleniowej w Warszawie (Stalowa 29).

Pierwszy projekt – inicjatywa mieszkań chronionych/treningowych – powstał w 2010 r. Pomysłodawcą zagospodarowania dwóch mieszkań na krótkie pobyty (od 2 tygodni do roku) dla osób niepełnosprawnych (podopiecznych warszawskich Środowiskowych Domów Pomocy, w wieku od 25 lat, Artykuł 2010/2) była Komisja Dialogu Społecznego do spraw Niepełnosprawności, a zwłaszcza organizacje pozarządowe tam deliberujące (np. stowarzyszenie Otwarte Drzwi, Artykuł 2010/1).

W kreowanie omawianej innowacji włączali się również rodzice osób niepełnosprawnych (np. „*Agnieszka Dudzińska, mama chłopca z zespołem Aspergera*”, Artykuł 2011/1). Inspiracją dla organizacji pozarządowych były doświadczenia świetlicy dla osób niepełnosprawnych, działającej na Woli od 2007 r. oraz mieszkań chronionych w Stargardzie Szczecińskim (Artykuł 2010/1). Z lokatorami mieszkań chronionych z niepełnosprawnością intelektualną miała zamieszkiwać asystentka osób niepełnosprawnych (Artykuł 2010/2). Myślą przewodnią projektu i wyrazem jego innowacyjnego charakteru było odciążenie na jakiś czas rodziców od opieki nad niepełnosprawnymi, dorosłymi dziećmi. Chodziło także o stworzenie alternatywy dla pobytu dorosłych osób niepełnosprawnych w domach pomocy społecznej (Artykuł 2011/1). Jedno z mieszkań było przeznaczone dla osób z niepełnosprawnością intelektualną (mieszkanie jest zlokalizowane na Targówku), drugie – dla osób chorujących psychicznie (mieszkanie znajduje się w Śródmieściu). Te dwa mieszkania do dzisiaj są prowadzone przez te same podmioty (organizacje pozarządowe, np. Warszawskie Koło Polskiego Stowarzyszenia na rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym, Artykuł 2010/2), które zostały wyłonione przez Miasto w drodze konkursu. Rola organizacji pozarządowych została określona jako „*nieprzeceniona*” (wywiad, 10 czerwca 2019 r.).

Inną ważną innowacją w polityce mieszkaniowej w Warszawie było pojawienie się na szerszą skalę aktywizmu miejskiego w zakresie mieszkalnictwa (*housing activism*). *Housing activism* jest definiowany jako „*przeciwstawianie się odgórnej i napędzanej zyskami produkcji mieszkaniowej w społeczeństwach kapitalistycznych*” (Polanska i in. 2019, s. 1585). Ngai Ming Yip (2019, s. 1636) podkreśla, że od lat 60. XX wieku był on badany w kontekście:

- 1) ruchów społecznych i mieszkaniowych klasy robotniczej,
- 2) zaangażowania mieszkaniowego klasy średniej,
- 3) działań przeciwko kapitalistycznej konsumpcji zbiorowej i społecznej produkcji przestrzeni.

Anna Domaradzka i Filip Wijkström (2019, s. 1612) twierdzą, że niedawne zainteresowanie badaczy nauk społecznych oddolnymi ruchami mieszkaniowymi jest wynikiem zyskania widoczności aktywizmu mieszkaniowego, jego „*przejścia z „ulic” do debaty publicznej*”. Mimo rosnącego zainteresowania tą tematyką (znajdującego odzwierciedlenie m.in. w publikowaniu specjalnych numerów takich czasopism jak: „*Interface*” czy „*Housing Studies*”, wydanych odpowiednio w 2017 i 2019 roku), stosunkowo niewiele wiadomo o oddolnych mobilizacjach mieszkaniowych. Badacze przekonują, że zbiorowe działania w zakresie mieszkalnictwa

wyłoniły się oddolnie i ukierunkowane są na odgórne decyzje w kontekstach, w których sektor mieszkaniowy został zakwestionowany przez rozwiązania rynkowe i gdzie rozumo-

wanie ekonomiczne dominuje w dziedzinie polityki mieszkaniowej (Polanska i in. 2019, s. 1586).

Jest to szczególnie widoczne w krajach o neoliberalnej polityce mieszkaniowej, charakteryzującej się urynkowaniem i prywatyzacją. Aktywizm mieszkaniowy jest postrzegany jako reakcja na społeczne konsekwencje tych polityk (takie jak ubóstwo, wykluczenie, eksmisje, gentryfikacja lub brak tanich mieszkań). Chodzi o wspólne działanie na poziomie lokalnym. Obywatele domagają się

prawa do miasta, prawa do mieszkania i prawa do pozostania w miejscu, co przekłada się na bardziej praktyczne postulaty, na przykład dotyczące poprawy określonych warunków mieszkaniowych, kwestionowania przesiedleń i eksmisji lub żądania autonomii w podejmowaniu decyzji (Polańska i in. 2019, s. 1586).

Według Marca Parésa (2019, s. 1654) aktywizm mieszkaniowy rozprzestrzenił się od 2008 roku (kryzys finansowy). Istnieje wiele form i praktyk aktywizmu mieszkaniowego, takich jak zwykle, codzienne działania aktywizujące obywateli, udział w zarządzaniu mieszkalnictwem (Watson, 2020), protestacyjne akcje obywatelskie lub pragmatyczne, oddolne inicjatywy społecznie innowacyjne w zakresie mieszkalnictwa (takie jak mieszkania spółdzielcze czy Community Land Trusts, Aernouts i Ryckewaerta 2018). Niektórzy badacze twierdzą, że mobilizacja w kwestiach mieszkaniowych „nie zawsze jest napędzana aspiracjami integracyjnymi i postępowymi, czasami przybiera formę oporu wykluczającego” (Polanska i in. 2019, s. 1585). W Polsce, po 1989 r. w ramach *housing activism* znaczenie zyskały ruchy lokatorskie, w kontekście problemu reprivatyzacji, związanego z często bezprawnym zwrotem mieszkań z zasobu budownictwa społecznego potomkom byłych właścicieli (Audycka-Zandberg 2014, Kostka, Czarnota 2017). Innym obszarem zastosowania *housing activism* są *squatting movements* (Polanska, Piotrowski 2015). Sprawy mieszkaniowe stanowią też przedmiot zainteresowania działaczy ruchów miejskich (Vargas-Tetmajer 2016). Przykładowo w odniesieniu do Warszawy, w 2012 r. mieszkańcy Śródmieścia utworzyli kolektyw Prawo do Miasta (określany też jako „ruch twórczego oporu”, Artykuł 2013/1).

Od 2016 r. w Warszawie realizowano także partycypacyjny projekt kamienicy międzypokoleniowej (Stalowa 29). TBS Warszawa Południe remontował kamienicę, w której oprócz seniorów mieli zamieszkać m.in. wychowankowie placówki opiekuńczo-wychowawczej:

Wzorcowy dom wielopokoleniowy powstanie w sypiącym się zabytku przy Stalowej 29. To pierwsza tego typu inwestycja w Polsce (...) Dzielnica chciała dom sprzedać. A nam zależy na zwiększeniu puli mieszkań na wynajem. Projekt ma wymiar społeczny. Zamieszka tu młodzież i seniorzy, bo monofunkcyjne budynki nie mają sensu. Jedną czwartą lub jedną trzecią kosztów inwestycji w Stalową 29 zapewni miasto, co da nam pierwszeństwo we wskazaniu najemców (Artykuł 2016/3).

Kamienica miała funkcjonować częściowo na zasadzie *cohousingu* (np. ze wspólną stołówką): „*Kluczowe dla projektu są: miks społeczny, dostępność cenowa i rozwiązania, które sprzyjają tworzeniu się wspólnoty sąsiedzkiej*” (Artykuł 2016/3). Czynsz miał być regulowany. Prace nad projektem miały charakter partycypacyjny:

To przełom w polityce mieszkaniowej, która dotąd sprowadzała się głównie do statystyki. Udało się przekonać TBS, by wszedł w projektowanie partycypacyjne, choć późno, bo dopiero na ostatnim etapie (Artykuł 2016/3).

Proces partycypacyjny został „wymuszony na TBSie”. Został zorganizowany nieodpłatnie dla TBSu. Mieszkańcy byli włączani w procesy decyzyjne dotyczące inwestycji: „*Mieszkańcy współdecydują, co i jak powinno się dziać w środku, na podwórku i przed bramą*” (Artykuł 2016/3). Zorganizowano warsztat, na który celowo dobrano uczestników – 19 osób (w tym potencjalnych przyszłych mieszkańców, urzędników miejskich i ekspertów). Zachowano parytet płci. Tematyka warsztatów dotyczyła takich zagadnień jak: budynek i przestrzeń czy skład „miksu społecznego”.

W przeprowadzonych przeze mnie badaniach skoncentrowałam się na projekcie „Mieszkania 2030”. Uznałam, że działania innowacyjne w polityce mieszkaniowej w Warszawie od końca 2016 roku wiązały się w znacznej mierze z tym właśnie programem. Innowacyjność projektu – poza jego partycypacyjnym charakterem – polegała na szerszym niż dotąd spojrzeniu na mieszkalnictwo. Przed pracami nad Programem, w polityce Miasta „mieszkalnictwo” rozumiano jako mieszkania komunalne oraz TBSy. W ramach programu „Mieszkania 2030” uznano, że polityka mieszkaniowa powinna dotyczyć wszystkich obywateli, chociaż w różnym stopniu, w zależności od potrzeb społecznych i statusu na rynku mieszkaniowym (np. lokator mieszkania w sektorze prywatnym, lokator mieszkania w sektorze publicznym, właściciel z kredytem, właściciel bez kredytu, osoba w instytucji, osoba bezdomna). Przyjęto, że mieszkalnictwo bazuje na silnych, wspierających się społecznościach. Założono, że polityka mieszkaniowa powinna być szeroko adresowana, nie ograniczać się jedynie do osób, które – „*często w sposób nie do końca sprawiedliwy – zajmują lokale komunalne*” (wywiad, 31 maja 2019 r.). W ramach prac nad projektem „Mieszkania 2030” opracowano Warszawski Standard Mieszkaniowy, czyli zbiór obowiązkowych wytycznych, dotyczących nowych inwestycji miejskich oraz punkt odniesienia dla deweloperów („*jasny komunikat na temat tego, jakiego budownictwa Miasto chce*”, wywiad, 31 maja 2019 r.). Program posiada stronę internetową (<http://2030.um.warszawa.pl/bez-kategorii/mieszkania2030-polityka-mieszkaniowa-mieszkania2030/>), na której znajduje się „biblioteka tekstów i nagrań”. To również element innowacyjności – do czasu projektu niewiele działań związanych z polityką mieszkaniową było w pełni dostępnych w Internecie.

7.2. Aspekty uczestnictwa aktorów społecznych w innowacjach mieszkaniowych na przykładzie projektu Mieszkania 2030

7.2.1. Zasady działania określane przez Miasto, z naciskiem na partycypację i deliberację – aspekt proceduralny

Analiza tematyczna zebranych danych ujawniła dominujący sposób formułowania zasad, określających udział aktorów społecznych, niebędących politykami, w procesie decyzyjnym. Chodzi o określanie zasad działania przez Miasto, z naciskiem na partycypację i deliberację.

Zasady działania określane przez Miasto, z naciskiem na partycypację i deliberację

W odniesieniu do tematyki innowacji mieszkaniowych, na podstawie analizowanych artykułów prasowych¹ oraz wywiadów² ustalono, że w badanej sferze – w ramach projektu „Mieszkania 2030” – występowały liczne praktyki włączania aktorów społecznych (niebędących politykami) do procesu polityki mieszkaniowej.

Projekt „Mieszkania 2030” był prowadzony przez zespół do spraw programu „Mieszkania 2030”, powołany w drodze zarządzenia Prezydent m.st. Warszawy nr 426/2017 z dnia 2 marca 2017 r. Celem projektu było przygotowanie dokumentu pt. „Mieszkania 2030” (był on przedmiotem konsultacji społecznych, trwających do 6 października 2017 r.). Był częścią „aktualizacji strategii rozwoju Warszawy – Warszawa 2030 i rozwinięciem celu operacyjnego «Dostępne mieszkania»” (<http://2030.um.warszawa.pl/mieszkania2030/mieszkania-o-programie>). Miał „regulować miejską politykę mieszkaniową” (tamże). Dokument został przyjęty 14 grudnia 2017 r. przez Radę m.st. Warszawy.

Celem dokumentu była odpowiedź na

potrzeby wszystkich mieszkańek i mieszkańców stolicy – niezależnie od wieku i pochodzenia społecznego. Zarówno osób młodych, jak seniorów i senierek, rodzin z dziećmi, osób najuboższych, nowych warszawianek i nowych warszawiaków, migrantek i migrantów. Istotnym

¹ Przeanalizowano 11 artykułów dotyczących innowacji mieszkaniowych, które zostały opublikowane na łamach „Gazety Wyborczej” między rokiem 2010 a 2016. Najwięcej tekstów pojawiło się na łamach gazety w roku 2016 (3 artykuły).

² Pierwszy wywiad został przeprowadzony w dniu 31 maja 2019 roku z osobą, która w latach 2017–2019 pełniła funkcję głównej specjalistki ds. innowacji mieszkaniowej w Biurze Polityki Lokalowej Urzędu m.st. Warszawy. Próbowano mailowo skontaktować się (z prośbą o wywiad) z następcą ankietowanej osoby. Jednak bez żadnego odzewu.

Drugi wywiad został przeprowadzony w dniu 10 czerwca 2019 roku z pracownicą Biura Pomocy i Projektów Społecznych Urzędu m.st. Warszawy, która koordynuje innowacyjny projekt mieszkań chronionych (treningowych) dla osób niepełnosprawnych.

elementem programu było również powiązanie polityki planistycznej z polityką mieszkaniową, tak aby nowopowstające osiedla były przyjazne dla życia i dostarczały potrzebnych usług (<http://2030.um.warszawa.pl/mieszkania2030/mieszkania-o-programie>).

Innowacje mieszkaniowe były rozumiane bardzo szeroko (Mieszkania 2030, s. 63–64) jako instrumenty, które miały pozwolić „*sprostać wyzwaniu, jakim jest zapewnienie dostępności mieszkań*”. Innowacje mieszkaniowe mają być pomocne w stworzeniu „*silnych i wspierających się społeczności*”. Miały też stanowić „*odpowiedź na zróżnicowane potrzeby społeczne*”, na które wpływa zmiana modelu rodziny, życia społecznego czy pracy. Innowacje mieszkaniowe miały odpowiadać na „*różnorodność społeczną i dochodową*” oraz na „*zróżnicowanie funkcji użytkowych*”.

Cel innowacji mieszkaniowych określono jako

znalezienie unikatowych rozwiązań skrojonych na miarę danego sąsiedztwa, jak i projektów, które mogą być skalowane i odpowiadać na szersze wyzwania w ramach polityki mieszkaniowej.

Innowacje mieszkaniowe miały obejmować zarówno „*indywidualne budynki wielorodzinne, jak i modelowe osiedla*”.

W odniesieniu do wspólnot mieszkaniowych planowano stworzyć doradczą platformę edukacji i innowacji dla zarządców. Celem tego działania miało być promowanie i pomoc we wdrożeniu Warszawskiego Standardu Mieszkaniowego. Wsparciem dla wspólnot miała być „*aktywna i proinnowacyjna rola pełnomocników m.st. Warszawy, gdy jest ono współwłaścicielem we wspólnotach mieszkaniowych*” (Mieszkania 2030, s. 52). Mieli oni pełnić funkcję promotorów „*dobrych rozwiązań w zakresie poprawy jakości zarządzania, efektywności energetycznej, standardu technicznego, zastosowania nowoczesnych technologii eksploatacyjnych i budowlanych oraz obniżania kosztów*” (tamże). Planowano „*aktywne włączanie wspólnot w realizację programów społecznych integrujących społeczności lokalne (partnerstwa społeczne, programy integracyjne, kulturalne i edukacyjne*” (tamże). Celem działań było „*stworzenie narzędzi współzarządzania przestrzenią publiczną przez partnerstwa obejmujące społeczność lokalną, instytucje, organizacje pozarządowe i przedstawiciele samorządu*” (tamże). Zamierzano wspierać „*zbudowanie przez wspólnoty mieszkaniowe skutecznego kanału przekazu informacji do mieszkańców dot. ważnych dla nich spraw oraz programów realizowanych przez Miasto i organizacje pozarządowe*” (tamże). Planowano wesprzeć samoorganizowanie się „*w sytuacji zagrożenia lub klęski żywiołowej oraz dla budowania zrozumienia roli, jaką pełni pomoc międzysąsiedzka*” (tamże). Zamierzano uregulować „*kwestie sporne pomiędzy wspólnotami a jednostkami miasta, m.in. poprzez program atrakcyjnych dzierżaw i nabywania terenów służących wyłącznie do obsługi danych budynków*” (tamże). Ważna miała być „*realizacja programu wspólnego zagospodarowania terenów międzybudynkowych, stanowiących otwartą przestrzeń publiczną*” (tamże).

W odniesieniu do spółdzielni mieszkaniowych zwracano uwagę na potrzebę regulacji „*gruntów miejskich użytkowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe, niezbędnych dla ich stabilności i realizacji nowych inwestycji oraz modernizacji terenów ogólnosiedlowych*” (Mieszkania 2030, s. 52). Planowano „*włączenie spółdzielni mieszkaniowych do programu zwiększenia dostępnych zasobów mieszkaniowych Warszawy*” (tamże). Zamierzano wspierać „*rozwijanie współpracy przy programach integracji społeczności lokalnych i kultury oraz programach senioralnych, także realizowanych w konfiguracji Urząd Miasta – organizacje pozarządowe – spółdzielnie mieszkaniowe*” (tamże). Jako ważne postrzegano „*wsparcie samoorganizowania się w sytuacji zagrożenia lub klęski żywiołowej oraz dla budowania zrozumienia roli, jaką pełni pomoc międzysąsiedzka*” (tamże). Przewidywano „*wsparcie merytoryczne w planowaniu przestrzeni publicznej: urządzaniu terenów wspólnych, projektowaniu estetyki budynków oraz tworzeniu programów na rzecz efektywności energetycznej i stosowania innowacyjnych technologii*” (tamże). Ważna była „*współpraca przy udostępnianiu przestrzeni na działania społeczne i kulturalne*” (tamże).

Przybliżone rozwiązania wydają się odpowiadać na wnioski płynące z badań zrealizowanych w Wielkiej Brytanii w 2016 r., w ramach projektu *Jam and Justice: Co-producing Governance for Social Innovation*. Jak pisze Beth Perry:

„Koprodukcja może w pozytywny sposób przyczynić się do uspołecznienia procesów innowacyjnych. Koprodukcja oznacza poważne traktowanie zróżnicowanej wiedzy fachowej w zakresie kształtowania, projektowania i opracowywania polityki. Społeczność to nie tylko bycie razem, ale wspólne poznawanie. Uspołecznione procesy produkcji wiedzy umożliwiają generowanie pomysłów, wolnych od zwykłych ograniczeń politycznych. Koprodukcja ceni obywateli jako ekspertów wraz z profesjonalistami lub naukowcami i dostarcza dowodów potrzebnych do prowadzenia polityki” (Perry 2019).

W świetle koncepcji „Deliberatywnej Demokratyczności Procesu Polityki Mieszkaniowej” można stwierdzić, że przywołane działania regulacyjne w znacznym stopniu stymulują sprawczość aktorów społecznych (ich aktywność oraz możliwość wpływania na proces polityczny).

7.2.2. Współpraca i wspieranie aktorów społecznych, niebędących politykami, przez Miasto – aspekt organizacyjny

W wyniku analizy tematycznej zebranych danych zaobserwowano dominujący kierunek działań związanych z udziałem aktorów społecznych, niebędących politykami, w procesie decyzyjnym. Była to współpraca i wspieranie obywateli przez Miasto.

Współpraca i wspieranie aktorów społecznych, niebędących politykami, przez Miasto

Przy wdrażaniu innowacji mieszkaniowych planowano posłużyć się programami pilotażowymi. Zamierzano zastosować „*nowe modele zarządzania zasobem, nakierowane na wspieranie lokalnych społeczności, a także uwzględniające zasady zrównoważonego rozwoju*”. Innowacje mieszkaniowe to projekty „*realizowane zarówno w ramach zasobu miejskiego, jak i we współpracy z podmiotami społecznymi i komercyjnymi*”. Założono, że innowacje mieszkaniowe wspierają „*różne formy najmu i własności, w tym powstawanie kooperatyw mieszkaniowych oraz społecznych agencji najmu*”.

Miasto miało wspierać: lokalne społeczności, społeczną różnorodność (np. poprzez „miks lokatorski” w budynkach TBS), partycypację w planowaniu inwestycji mieszkaniowych (udział przyszłych mieszkańców i sąsiadów), „*rozbudowanie mieszkalnictwa wspomaganego (poprzez promowanie modelu mieszkań rozproszonych)*”, „*ograniczanie ryzyka gentryfikacji na obszarach rewitalizowanych*” oraz tworzenie nowych formuł najmu (jak Społeczne Agencje Najmu) (Polityka mieszkaniowa m.st. Warszawy, s. 16).

W trakcie pracy nad Programem „Mieszkania 2030” przeprowadzono kilkanaście debat oraz warsztatów. Debaty obejmowały następujące zagadnienia: „Mieszkania dostępne dla każdego” (1 grudnia 2016 r.), „Przyciągnąć talenty – rynek najmu (14 grudnia 2016 r.), „Miasto zwarte” (11 stycznia 2017 r.), „Mieszkanie przyjazne dla klimatu” (25 stycznia 2017 r.), „Mieszkać wspólnie” (8 lutego 2017 r.), „Pomóc najslabszym” (1 marca 2017 r.), „Czynsze mieszkaniowe” (29 marca 2017 r.), „Niezagospodarowany potencjał mieszkaniowy” (12 kwietnia 2017 r.) (Mieszkania 2030, s. 36). Wzięło w nich udział wielu ekspertów z zakresu architektury, urbanistyki, socjologii itp. Po każdej debacie organizowano specjalistyczne, pogłębione warsztaty. Debata była mapowaniem pola, pokazywaniem stanowiska Miasta i zaproszonych ekspertów. Następnie uzupełnieniem były doprecyzowujące warsztaty (określane jako „Inkubator Mieszkania 2030”). Pierwszym formatem warsztatów było zapraszanie gości, którzy bezpłatnie dzielili się swoją wiedzą. Drugim formatem spotkań było zapraszanie odpłatnie ekspertów. Podsumowaniem tych spotkań były raporty oraz nagrania, umożliwiające „włączanie się” osób, które nie mogły w nich uczestniczyć. Utworzono także profil w mediach społecznościowych (Mieszkania 2030). Zorganizowano konferencję „Mieszkanie-innowacje” (18 marca 2017 r.) oraz pięć spotkań warsztatowych dotyczących Warszawskiego Standardu Mieszkaniowego.

Sposób organizacji badanej innowacji mieszkaniowej był spójny z koncepcją „Deliberatywnej Demokratyczności Procesu Polityki Mieszkaniowej”. Przyniiał

się do wspierania angażowania aktorów społecznych w dyskusję o treściach i sposobach realizacji polityki mieszkaniowej.

Warto jednak zauważyć, że analizowane włączenie i „włączanie się” obywateli w projekt innowacji mieszkaniowej miał miejsce na etapie jego projektowania. Program „Mieszkania 2030” nie został jeszcze zrealizowany. W związku z tym nie można było zbadać udziału mieszkańców na etapie jego wdrażania i ewaluacji (co może być większym wyzwaniem). Tymczasem z badań płyną niepokojące wnioski, sugerujące, że:

otwarte systemy zarządzania nie skutkują automatycznie zrównoważonym, jakościowym i ilościowym dostarczaniem usług, ponieważ zależy to w dużej mierze od tego, kto uczestniczy w opracowywaniu rozwiązań, a także od dostarczania i zarządzania usługami (Biljohn, Lues 2019, s. 229).

7.2.3. Współpraca pomimo trudności – aspekt społeczno-polityczny

Analiza tematyczna zebranych danych pomogła uchwycić trzy cechy społeczno-polityczne udziału aktorów społecznych, niebędących politykami, w procesie decyzyjnym. Należą do nich: opór grup interesu oraz urzędników, nieufność radnych; trudności części obywateli w konstruktywnej współpracy; oraz społeczne konstruowanie ram (politycznych racjonalności) udziału aktorów społecznych w procesie decyzyjnym.

Opór grup interesu oraz urzędników, nieufność radnych

Zebrane dane wskazywały, że Branżowa Komisja Dialogu Społecznego ds. lokalowych i ochrony praw lokatorów „była bardzo niezadowolona z Programu, gdyż założyliśmy koniec wykupu mieszkań komunalnych z wysoką bonifikatą” (wywiad, 31 maja 2019 r.). Ta grupa uczestników próbowała zablokować prace nad Programem ze względów formalnych (braku konsultacji z KDS-em wybranych kwestii).

Odczuwana była też presja radnych, związana ze sztywnym harmonogramem prac nad dokumentem. Początkowo współpraca była blokowana przez nieufność radnych, lecz następnie byli oni bardzo pomocni. Respondentka (wywiad, 31 maja 2019 r.) podkreślała, że współpraca z radnymi przy pracy nad projektami społecznymi stanowi ważny filar partycypacji, gdyż są oni przedstawicielami mieszkańców Miasta, a dodatkowo w końcowej fazie głosują nad projektem.

Kolejna obserwacja dotyczyła potrzeby ogromnego wysiłku, który trzeba włożyć, żeby zachęcić urzędników do działań innowacyjnych (przed którymi często bronią się argumentując, że „nigdy tego nie robiliśmy”; wywiad, 31 maja 2019 r.).

Zagadnienie wpływu grup interesu na proces decyzyjny poruszałam we wcześniejszych rozdziałach. Natomiast wydaje się, że kwestia nieufności urzędników

i radnych może być rozpatrywana w kontekście pojęcia „kultury nieufności”, zaproponowanego przez Piotra Sztompkę. Jest to

rozpowszechniona i uogólniona podejrzliwość w stosunku do osób i instytucji, nakazująca nieustannie monitorować i kontrolować ich działania w obawie przed oszustwami, nadużyciami, kłamstwami, nierzetelnością, spiskami i konspiracją (Sztompka 2002, s. 326).

Nawiązując do koncepcji „Deliberatywnej Demokratyczności Procesu Polityki Mieszkaniowej” można stwierdzić, że zaobserwowane praktyki ograniczały sprawczość aktorów społecznych, niebędących politykami (ich aktywność oraz możliwość wpływania na proces polityczny).

Trudności części aktorów społecznych, niebędących politykami w konstruktywnej współpracy

Respondenci wskazywali, że ze względu na trudną współpracę z częścią osób ze strony społecznej, poza debatami prowadzono także warsztaty. Formuła warsztatów była zorganizowana „*po to, żeby ludzie, którzy chcą włożyć jakiś merytoryczny wkład, mogli ten wkład włożyć, ale żeby nie mieli audytorium*” (wywiad, 31 maja 2019 r.). Wiąże się to z tym, że „*warsztaty są formułą kompletnie nieatrakcyjną dla osób, które chcą pokrzyknąć przed kamerą*” (wywiad, 31 maja 2019 r.). Warto dodać, że wszystkie spotkania były nagrywane, a nagrania są dostępne w Internecie.

Jednym z ważnych wniosków z prac nad Programem było to, że „*brak partycypacji utrudnia wprowadzanie innowacji mieszkaniowych*” (wywiad, 31 maja 2019 r.).

Zgromadzone dane świadczyły o tym, że przebieg spotkań z obywatelami nie zawsze był konsensualny. Pojawiały się różnice zdań. Problematyczne okazały się relacje z Centrum Komunikacji Społecznej m.st. Warszawy oraz z warszawskimi ruchami lokatorskimi. Przedstawiciele ruchów lokatorskich czasami dezorganizowali przebieg spotkań. Jak zauważyła Respondentka, „*ich celem nie było rozwiązanie problemu, tylko budowanie tożsamości na proteście*” (wywiad, 31 maja 2019 r.). Ta grupa uczestników spotkań „*w ogóle nie chciała pracować; zamiast dawać uwagi, komentarze konkretne, oni wysyłali stanowiska*” (wywiad, 31 maja 2019 r.). Podobnie zachowywało się stowarzyszenie „Miasto Jest Nasze”.

Nawiązując do koncepcji „Deliberatywnej Demokratyczności Procesu Polityki Mieszkaniowej” można stwierdzić, że przywołane sytuacje obrazowały ograniczenia deliberatywnych praktyk dyskursywnych (umożliwiających udział aktorów społecznych w dyskusji).

Zachowanie strony społecznej staje się bardziej zrozumiałe, jeśli bliżej przyjrzemy się sposobowi konstruowania ram (politycznych racjonalności) udziału aktorów społecznych, niebędących politykami, w procesie decyzyjnym w zakresie polityki mieszkaniowej.

Spółeczne konstruowanie ram (politycznych racjonalności) udziału aktorów społecznych, niebędących politykami, w procesie decyzyjnym

Szczegółowa analiza dokumentów (Polityka Mieszkaniowa – Strategia Mieszkania 2030, Program Mieszkania 2030 oraz Aneks do Programu Mieszkania 2030 dotyczący Warszawskiego Standardu Mieszkaniowego) pozwoliła na zidentyfikowanie dwóch racjonalności politycznych, pozycjonujących aktorów społecznych (niebędących politykami) w polityce mieszkaniowej: (1) partycypacja obywatelska, zaprojektowana w kontekście społeczności lokalnej i sąsiedztw oraz (2) partycypacja obywatelska (lokatorska), zaprojektowana w kontekście neoliberalnego *governance* w mieszkalnictwie. Zostały one szerzej omówione w artykule pt. „Political Rationalities related to the Public Participation as exemplified by the Warsaw #housing2030 project” (Zubrzycka-Czarnecka 2022).

Pierwsza racjonalność polityczna ma cechy „strategii upodmiotowienia (*empowerment*) z pewnym aspektem rządomyślności”. Stara się wspierać mieszkańców konkretnych lokalizacji, które łączy więź sąsiedzka. W ramach tej strategii mieszkańcy są postrzegani jako populacja, „zasób” rządzony za pomocą instrumentów podobnych do „technologii *governmentality*”. Strategia skierowana jest przede wszystkim do osób mieszkających w budynkach należących do wspólnot mieszkaniowych, osób mieszkających w lokalach zarządzanych/posiadanych przez spółdzielnie mieszkaniowe oraz właścicieli lokali prywatnych. Lokatorzy mieszkań komunalnych są włączani do tej grupy (świadczą o tym sformułowania zawarte w Warszawskim Standardzie Mieszkaniowym) tylko, jeśli zamieszkują w budynkach wspólnot mieszkaniowych lub zarządzanych przez spółdzielnie mieszkaniowe. Zakłada się, że zaangażowanie wymienionych grup obywateli w tworzenie i realizację polityki mieszkaniowej poprawi jakość życia i zrównoważony rozwój miasta. W tym podejściu aktorzy społeczni, niebędący politykami są traktowani jako podmiot polityki publicznej. Do nich skierowane są narzędzia służące partycypacji i deliberacji (uczestnictwo w partnerstwach lokalnych, obowiązek konsultowania z obywatelami działań podejmowanych przez Miasto, w tym niektórych projektów w budżecie partycypacyjnym).

Druga racjonalność polityczna ma cechy „strategii *governance* z wieloma aspektami rządomyślności”. Adresowana jest do lokatorów z zasobu mieszkań komunalnych. Traktowani są oni jako przedmiot polityki publicznej. Proponowane narzędzia (np. szablony korespondencji adresowanej do lokatorów, system obsługi klienta czy multiusługa socjalno-mieszkaniowa) poprawiają jakość życia lokatorów mieszkań komunalnych, ale generalnie nie zwiększają ich wpływu na kształtowanie polityki mieszkaniowej. Warszawski Standard Mieszkaniowy wpro-

wadza możliwość konsultacji z lokatorami i ich udział w partnerstwach lokalnych. Jednak wiele aspektów zastosowania tych narzędzi nie zostało doprecyzowanych. Rozwiązania te w niewielkim stopniu uwzględniają udział lokatorów mieszkań komunalnych w tworzeniu polityki mieszkaniowej, przypisując ten przywilej przede wszystkim zarządcy.

Badanie praktyk społecznych formułowanych w odpowiedzi na zidentyfikowane racjonalności polityczne pozwoliło stwierdzić, że organizacje lokatorskie i organizacje należące do ruchów miejskich odnosiły się sceptycznie i nieufnie do racjonalności politycznych odzwierciedlonych w dokumentach proponowanych przez Miasto. Mikroformy oporu zostały szczególnie wzbudzone przez drugą racjonalność polityczną, łączącą udział lokatorów mieszkań komunalnych z koncepcją neoliberalnego *governance* w mieszkalnictwie.

W literaturze dotyczącej mieszkalnictwa T. Manzi (2009) zwrócił uwagę na niebezpieczne konstruowanie wizerunku społecznego budownictwa czynszowego jako gorszej formy obywatelstwa (*second-class citizenship*). Badanie oparte było na danych zebranych w ramach projektu badawczego finansowanego przez Joseph Rowntree Foundation – czterech studiach przypadku obejmujących zasób budownictwa społecznego: w Londynie (dwie lokalizacje), w Anglii oraz w Szkocji. W ramach studiów przypadku przeprowadzono 20 wywiadów pogłębionych. Badanie dotyczyło korzyści i kosztów polityki na rzecz *mixed communities* (Manzi 2010, s. 9–10). Dostrzeżono ryzyko bezkrytycznego przyjmowania wizji obywatelstwa lokalnego klasy średniej, mieszkającej w zasobie prywatnym i często posiadającej status właścicieli mieszkań. Preferowane przez nią zachowania, definicja odpowiedzialności za wspólnotę i siebie stały się normą, punktem odniesienia. Zaś lokatorzy mieszkań w budownictwie społecznym byli postrzegani jako problematyczni. Przyczyniało się to do stosowania praktyk *creamingu* – wykluczania osób w najtrudniejszej sytuacji społecznej z przydziału mieszkań. Inną praktyką, będącą przejawem analizowanego problemu, były nadmierne wymagania dotyczące partycypacji lokatorów w procesie polityki mieszkaniowej (powinni się starać bardziej niż osoby z klasy średniej, gdyż są bardziej problematyczni; powinni się dostosować do narzuconych z góry – i niekorzystnych dla nich – norm obywatelstwa) (Manzi 2010, s. 17).

W świetle koncepcji „Deliberatywnej Demokratyczności Procesu Polityki Mieszkaniowej” zdefiniowane racjonalności polityczne należy postrzegać jako próbę narzucania ram dla sprawczości aktorów społecznych (ich aktywności oraz możliwości wpływania na proces polityczny). Ramy te są szczególnie ograniczające w przypadku lokatorów mieszkań komunalnych.

Na podstawie analizowanych tekstów można stwierdzić, że udział aktorów społecznych, niebędących politykami, w kształtowaniu i realizacji innowacji miesz-

kaniowych jest znaczny. Część innowacji zrodziła się z oddolnych inicjatyw organizacji pozarządowych (np. mieszkania chronione i treningowe). Inne aktywnie włączały organizacje pozarządowe lub samych obywateli do procesu tworzenia dokumentów, strategii, kreowania zmiany.

Zgodnie z przyjętym założeniem odnoszącym się do sposobu konceptualizacji oraz operacjonalizacji skuteczności i innowacyjności polityki mieszkaniowej, uznaję, że badana polityka mieszkaniowa w zakresie innowacji mieszkaniowych jest w wysokim stopniu innowacyjna i skuteczna. Zebrane dane pozwalają stwierdzić, że w badanej sferze polityki mieszkaniowej można zaobserwować wysoki poziom rozproszenia i usieciowienia procesu kreowania tej polityki. Polityka mieszkaniowa jest w wysokim stopniu deliberacyjna (choć nie zawsze partnerska i konsensualna). Udział aktorów społecznych, niebędących politykami, w procesie polityki mieszkaniowej, w zakresie innowacji mieszkaniowych, charakteryzuje się znaczną możliwością wpływu na tę politykę (np. poprzez dokument „Mieszkania 2030”). Jednak należy zaznaczyć, że dotyczy to prac nad przywołanym dokumentem. Nie został on jeszcze wprowadzony w życie.

Zakończenie i wnioski

Na podstawie dokonanych analiz sformułowano trzy grupy wniosków: diagnostyczne, dla praktyki polityki mieszkaniowej oraz dotyczące narzędzi badawczych. Dotyczą one w większości nowych ustaleń, omawianych w niniejszej książce. Odniesienia do pozostałych badań, przeprowadzonych w ramach grantu badawczego, służą pogłębieniu i kontekstualizacji uzyskanych wyników.

Wnioski diagnostyczne

Przeprowadzone badanie pokazuje, że istnieją różnice w sposobie ustalania zasad współpracy oraz jej organizowania pomiędzy sferami polityki mieszkaniowej. Wyraźny jest mniejszy zakres udziału aktorów społecznych, niebędących politykami, w procesie decyzyjnym w sferach takich jak reprivatyzacja czy zasób mieszkań komunalnych (konsultacje społeczne zostały zorganizowane tylko w przypadku jednej grupy mieszkańców tego zasobu mieszkaniowego). W pozostałych sferach zaobserwowano więcej współdecydowania. Jednak warto podkreślić, że w odniesieniu do wszystkich badanych sfer polityki mieszkaniowej zidentyfikowano wiele problemów związanych z relacjami społecznymi i władzą społeczno-polityczną, które utrudniają deliberację i partycypację w mieszkalnictwie. Przy tym warto zauważyć, że w przypadku sfer mieszkalnictwa w Warszawie o niskim i średnim poziomie demokratyczności, w największym stopniu dokonane wstępnie rozróżnienie (reprivatyzacja i mieszkalnictwo komunalne jako sfery o niskim poziomie demokratyczności oraz bezdomność jako sfera o średnim poziomie demokratyczności) zostało potwierdzone poprzez analizę dokumentów. Z kolei przegląd artykułów prasowych oraz analiza treści indywidualnych wywiadów pogłębionych niuansują nieco dokonane rozróżnienie. Najmniej wątpliwości budzi uznanie reprivatyzacji jako sfery polityki mieszkaniowej o niskim poziomie demokratyczności (zwłaszcza w początkowym okresie). Natomiast mieszkalnictwo komunalne można uznać za sferę bardzo zróżnicowaną. Występują tam liczne „mniejsze półsfery” o bardzo różnym poziomie demokratyczności. Jeśli spojrzeć na tę sferę polityki mieszkaniowej jako na całość, to można zauważyć, że charakteryzuje się ona wyższym

poziomem demokratyczności niż reprivatyzacja, a niższym niż bezdomność. Ta ostatnia sfera polityki mieszkaniowej – na podstawie uzyskanych danych – „zyskuje na demokratyczności” przede wszystkim ze względu na skoordynowanie działań organizacji pozarządowych działających na rzecz osób bezdomnych (w przypadku mieszkalnictwa komunalnego występuje większe rozproszenie tego „potencjału” siły politycznej). Jednak wiele do życzenia pozostawia włączenie samych osób bezdomnych do procesu politycznego w zakresie bezdomności. W odniesieniu do sfer polityki mieszkaniowej o wysokim poziomie demokratyczności, obejmujących: sąsiedztwa, rewitalizację oraz innowacje mieszkaniowe, należy zaznaczyć, że uznanie tych sfer za cechujące się wysokim poziomem demokratyczności w największym stopniu bazowało na analizie dokumentów. Z kolei badanie artykułów prasowych oraz przeprowadzenie wywiadów pozwoliło uzyskać dane, które sygnalizują ograniczenia demokratyczności tych sfer. Najbardziej demokratyczna wydaje się sfera rewitalizacji. Występuje tu najwięcej praktyk dyskursywnych, które włączają największą liczbę mieszkańców Warszawy w proces decyzyjny w zakresie mieszkalnictwa i rewitalizacji. Jednak ograniczeniem demokratyczności jest określony zasięg przestrzenny rewitalizacji (włączani są przede wszystkim mieszkańcy terenów rewitalizowanych, a nie całej Warszawy). Wiele wskazuje na to, że osoby w najtrudniejszej sytuacji społecznej w małym stopniu uczestniczą w tych praktykach dyskursywnych. Podobna sytuacja występuje także w sferach: sąsiedztw oraz innowacji mieszkaniowych. Ponadto w przypadku sąsiedztw widoczne są różnice przestrzenne (są dzielnice o dużej aktywności mieszkańców oraz dzielnice o bardzo małym zakresie ich włączenia w kształtowanie i realizowanie polityki mieszkaniowej i miejskiej). W tej sferze mieszkalnictwa funkcjonuje wiele form włączania obywateli, ale są one znacznie bardziej partycypacyjne niż deliberacyjne. Deliberacja niejako realizowana jest poprzez akcje protestacyjne (na co wskazuje analiza artykułów prasowych). W odniesieniu do sfery innowacji mieszkaniowych uzyskane dane pozwoliły stwierdzić, że jest to sfera, w której występują liczne praktyki włączania aktorów społecznych do procesu polityki mieszkaniowej – np. konsultacje oraz dyskusje i warsztaty. Jednak udział części aktorów społecznych ma charakter protestacyjny, konfrontacyjny.

Dokonane analizy pokazują, że w latach 2000–2016 zmieniał się zakres i formy włączania aktorów społecznych, niebędących politykami, do procesu polityki mieszkaniowej. Generalnie we wszystkich badanych sferach polityki mieszkaniowej obserwuje się wzrost poziomu demokratyczności w kontekście tworzenia praktyk dyskursywnych umożliwiających aktorom społecznym, niebędącym politykami, udział w dyskusji o polityce miejskiej i mieszkaniowej. Partycypacyjny charakter polityki mieszkaniowej w Warszawie zaczął być kształtowany przez Miasto dopiero około 2016 r. Jedynie w trzech sferach polityki mieszkaniowej instytucje partycy-

pacyjne powstały przed 2016 r. W sferze bezdomności od 1992 r. działała Rada Opiekuńcza, a w 2004 r. zmieniono jej nazwę na Komisja Dialogu Społecznego ds. Bezdomności. W sferze sąsiedztw – wspólnot lokalnych, od ok. 2008 r. funkcjonowały formy partycypacyjne – budżet partycypacyjny, Dni Sąsiada, Sąsiedzkie Gwiazdki, projekt „Towarzystwo Sąsiedzkie”, który zastąpił projekt „Warszawa Lokalnie”. Z kolei w sferze rewitalizacji, przy pracach nad Lokalnym Programem Rewitalizacji z 2005 r. – działały Fora Rewitalizacji w poszczególnych dzielnicach, a przy pracach nad Zintegrowanym Programem Rewitalizacji uchwalonym w 2015 r. – organizowano liczne spotkania, konsultacje. W 2016 r. powołano Komitet Rewitalizacji dla Zintegrowanego Programu Rewitalizacji m.st. Warszawy do 2022 roku. Jak się wydaje, w badanym okresie (2000–2016) najmniejszy postęp we włączaniu aktorów społecznych niebędących politykami w proces decyzyjny można zaobserwować w przypadku mieszkań komunalnych. Władze Miasta miały trudności nawet w utrzymywaniu kontaktu z lokatorami poszczególnych budynków mieszkań komunalnych. Jedynie w przypadku lokatorów Osiedla Jazdów (domków fińskich) można mówić o stosowaniu przez Miasto instrumentu konsultacji społecznych (wywalczonego przez mieszkańców). W odniesieniu do reprivatyzacji, praktycznie do 2016 r. lokatorzy reprivatyzowanych kamienic nie uczestniczyli w procesach decyzyjnych, a nawet nie byli informowani o tej procedurze w stosunku do zajmowanych przez siebie mieszkań. Dopiero w 2016 r. utworzono funkcję pełnomocnika Prezydent m.st. Warszawy do spraw rozwiązywania problemów lokatorów z budynków objętych roszczeniami, Komisję Dialogu Społecznego ds. ochrony praw lokatorów, Branżową Komisję Dialogu Społecznego ds. zaspokajania potrzeb mieszkaniowych i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu lokatorów. Jeśli chodzi o innowacje mieszkaniowe, to w tej sferze nie można obecnie ocenić zmian w czasie. Najwięcej działań w tym zakresie zaczęto podejmować dopiero pod koniec 2015 roku i w 2016 roku. Ogólnie, problematyczny pozostaje nadal brak przekładania się dyskusji na treść polityki (np. ograniczanie roli Komitetu Rewitalizacji do konsultacji sprawozdań czy bariery w finansowaniu projektów wypracowanych w czasie spotkań konsultacyjnych z mieszkańcami w ramach Zintegrowanego Programu Rewitalizacji). Podkreślić należy, że stosowane praktyki dyskursywne nadal są dalekie od idei współdecydowania. Wiele działań ma charakter partycypacyjny, natomiast w małym stopniu deliberacyjny.

Zebrane dane nie pozwoliły w pełni zweryfikować tezy o tym, że zakres i forma włączenia aktorów społecznych w proces polityki mieszkaniowej w Warszawie są zróżnicowane przestrzennie. W pracach badawczych skoncentrowano się na praktykach dyskursywnych „ogólnomiejskich” (co zapewniało porównywalność wniosków pomiędzy badanymi sferami polityki mieszkaniowej, nie zawsze w jednakowym stopniu rozwijanymi w poszczególnych dzielnicach). Wpłynęły również

na to trudności w uzyskiwaniu danych nawet na poziomie całego Miasta (odmowy wywiadów; trudności w nawiązywaniu kontaktu). Pozyskane dane wskazują jednak, że istnieją różnice w jakości i zakresie stosowania poszczególnych rozwiązań w różnych dzielnicach Warszawy. W przypadku sąsiedztw ustalono, że w niektórych dzielnicach Warszawy podejmowanych jest zdecydowanie więcej działań włączających mieszkańców (np. Wawer), a w innych znacznie mniej (np. Wilanów). W odniesieniu do rewitalizacji, zaobserwowano, że działania organizowane na podstawie Lokalnego Programu Rewitalizacji nie obejmowały w sposób zrównoważony wszystkich dzielnic. W niektórych z nich „nic się nie działo”. Natomiast w ramach Zintegrowanego Programu Rewitalizacji, działania objęły tylko wyznaczone do rewitalizacji, wybrane obszary prawobrzeżnej Warszawy. Z kolei dane dotyczące reprivatyzacji, mieszkań komunalnych oraz innowacji mieszkaniowych nie pozwoliły na sformułowanie jednoznacznych wniosków na ten temat. Zaobserwowano, że zakres partycypacji jest niski, ewentualnie średni w tych sferach, w których nierzadko biernym interesariuszom partycypację utrudniają lub uniemożliwiają poszczególne czynniki składające się na asymetrię ich (przypieczętowanego w wymiarze politics) położenia społecznego oraz ich położenia (mikro) systemowego – w ramach miejskich policies. Bardziej dynamiczna i złożona jest partycypacja w sferach, których interesariusze nie mają wprawdzie (z wyjątkami) wyrównanych szans w związku z ich położeniem systemowym, ale zarazem nie doświadczenia im niemoc w skali, w jakiej dotyka ona mieszkańców, których udziałem są różne formy wykluczenia.

W badaniu potwierdzono, że problemy związane z demokratycznością polityki mieszkaniowej w Warszawie przyczyniły się z jednej strony do większej aktywizacji interesariuszy tej polityki, a z drugiej – wymusiły rozwój praktyk uczestnictwa aktorów społecznych w kształtowaniu i realizacji tej polityki. Większość praktyk dyskursywnych było rezultatem „włączania się” aktorów społecznych, niebędących politykami, do procesu politycznego w zakresie mieszkalnictwa. Było to widoczne zwłaszcza w przypadku reprivatyzacji i mieszkań komunalnych. Obywatele sami podejmowali działania mające „włączyć ich” w procesy decyzyjne w zakresie mieszkalnictwa (np. poprzez organizowanie manifestacji czy happeningu na sesji Rady Miasta; utworzenie w 2010 r. przez aktorów społecznych, niebędących politykami, tzw. Strony Społecznej, która miała stać się ich reprezentacją w relacjach z Miastem; zorganizowanie tzw. „okrągłego stołu lokatorskiego”; organizowanie manifestacji; zgłaszanie odpowiednich wniosków w ramach budżetu partycypacyjnego; poprzez sprawy sądowe kierowane przeciwko Miastu – lokatorzy mieszkań komunalnych, tzw. „kołchozów”; akcję „Zgłoś pustostan”). Pod presją opinii publicznej władze Miasta tworzyły komisje, fora, otwarte sesje Rady Miasta. Niekiedy aktywizacja interesariuszy badanych sfer polityki była bardzo zawężona (np. do

obrony partykularnych interesów określonej grupy mieszkańców), co wpływało na słabość praktyk dyskursywnych dotyczących konkretnej sfery polityki mieszkaniowej (np. reprivatyzacji czy mieszkań komunalnych). Innym razem aktywizacja ta pozwalała ujmować szerszy kontekst i budować szerszą platformę nacisku oraz współpracy z władzami Miasta (jak w przypadku bezdomności). W przypadku sąsiedztw, analiza treści artykułów prasowych ujawniła wiele działań o charakterze protestacyjnym, podejmowanych przez mieszkańców Warszawy w związku z różnymi projektami (jak grodzenie osiedli mieszkaniowych, plany zburzenia Ogródka Jordanowskiego przez dewelopera, kluby nocne, wpływ budowy stacji metra na okoliczne kamienice czy wycinki drzew), realizowanymi w okolicy ich zamieszkania przez władze miejskie czy inwestorów prywatnych. Zidentyfikowane problemy często prowadziły do poszukiwania przez Miasto różnych form konsultacji społecznych czy warsztatów z mieszkańcami. Traktowano je jako narzędzia nawiązania dialogu z obywatelami, służące do rozwiązania pojawiających się problemów. Jednak rozwiązania te nie były oceniane pozytywnie przez mieszkańców. Instrumenty partycypacyjne w kontakcie z mieszkańcami najbardziej rozwinęły się i sprawdzały się nie tyle w kontekście rozwiązywania problemów, co kreowania otoczenia społeczno-przestrzennego (jak budżet obywatelski, inicjatywa lokalna, Dni Sąsiada, Gwiazdki Sąsiedzkie, partnerstwa lokalne itp.). Wydaje się – co powinno zostać zweryfikowane w dalszych badaniach – że w sferze sąsiedztw rozwija się wiele działań partycypacyjnych, ale w ramach odgórnie narzuconej przez Miasto wizji rozwoju sąsiedztw. Natomiast bardziej problematyczna jest partycypacyjna i deliberacyjna odpowiedź Miasta na problematyczne sytuacje pojawiające się *ad hoc*, niezgodne z jego polityką i planami. Z kolei, w odniesieniu do rewitalizacji, w trakcie analizy treści artykułów prasowych zauważono, że z procesem rewitalizacji w Warszawie od samego początku łączyło się niedoinformowanie, pomijanie aktorów społecznych, niebędących politykami, (np. w związku z remontem kamienic na Woli, remontem „praskiej Starówki”, rewitalizacją ulicy Francuskiej). Przyczyniało się to do podejmowania przez nich działań protestacyjnych (np. w kontekście rewitalizacji parku na Żoliborzu, rewitalizacji parku Wielkopolskiego, obrony Jeziorka Imielińskiego, rewitalizacji parku Skaryszewskiego, wycinki drzew na Żoliborzu). Jednak te trudne doświadczenia prowadziły nieraz do udanej, partycypacyjnej i deliberacyjnej współpracy obywateli z Miastem w kontekście projektów rewitalizacyjnych (jak np. projekt rewitalizacji ul. Chłodnej, projekt rewitalizacji Bazaru Różyckiego czy projekt rewitalizacji ul. Ząbkowskiej). Analiza danych uzyskanych w wywiadach pozwala sądzić, że rozwój polityki rewitalizacji w Warszawie (nie tylko w kontekście ustawy o rewitalizacji z 2015 r., lecz także doświadczeń Miasta) związany jest z położeniem nacisku na jego deliberacyjność oraz (w nieco mniejszym zakresie) partycypacyjność. Świadczą o tym

liczne konsultacje społeczne organizowane w związku ze Zintegrowanym Programem Rewitalizacji. Natomiast w przypadku innowacji mieszkaniowych należy zauważyć, że są one od początku prowadzone w sposób deliberacyjny, chociaż można mieć zastrzeżenia do partycypacyjności podejmowanych działań (wiele grup społecznych nie uczestniczy w dyskusjach na ten temat).

Analizy danych dotyczących reprivatyzacji, mieszkań komunalnych czy bezdomności, pozwalają zaobserwować, że rozproszenie i usieciowienie kreowania polityki mieszkaniowej – w tych sferach, w badanym okresie – występowały w Warszawie w formie załączkowej. Zasadniczo do 2016 r. możemy mówić raczej o pozostawiających wiele do życzenia dyskusjach i niewiążących konsultacjach, niż o jakimkolwiek współdecydowaniu. Taki stan rozproszenia i usieciowienia kreowania polityki mieszkaniowej w małym stopniu pozwalał na skuteczniejsze (bardziej partycypacyjne) i innowacyjne (deliberacyjne) rozwiązywanie problemów społecznych. Jednak okazało się, że nawet tak ograniczony poziom rozproszenia i usieciowienia kreowania polityki mieszkaniowej był postrzegany jako utrudniający sprawne działanie, w sytuacji, gdy pojawiły się istotne konflikty w danym obszarze polityki publicznej. Przedstawiciele Miasta zwracali uwagę na to, że konflikt interesów pomiędzy częścią lokatorów mieszkań komunalnych (zainteresowanych wykupem lokali) oraz przedstawicielami osób niepełnosprawnych nie tylko utrudniał funkcjonowanie instytucji deliberacyjnych (jak komisje dialogu społecznego), ale także wpływał negatywnie na proces podejmowania decyzji w polityce mieszkaniowej (np. w sytuacji, gdy niektóre działania władz Miasta wymagały opinii tych skłóconych komisji). Z kolei takie sfery polityki mieszkaniowej w Warszawie jak sąsiedztwa, rewitalizacja czy innowacje mieszkaniowe cechowały się większym poziomem rozproszenia i usieciowienia kreowania polityki mieszkaniowej. Jednak odbiegał on nadal od koncepcji demokracji deliberacyjnej i partycypacyjnej. W badanym okresie, w kolejnych latach rozwinięto instrumenty deliberacji (jakkolwiek były to często niewiążące konsultacje i warsztaty), ale nie wzmocniono dostatecznie narzędzi partycypacji (poza budżetem partycypacyjnym). W rezultacie, poziom rozproszenia i usieciowienia kreowania polityki mieszkaniowej nadal w niedostatecznym stopniu pozwalał na skuteczniejsze (bardziej partycypacyjne) i innowacyjne (deliberacyjne) rozwiązywanie problemów społecznych. Jednak w tych sferach polityki mieszkaniowej rozproszenie i usieciowienie jej kreowania oraz jej deliberacyjność i partycypacyjność postrzegano jako ważne cechy sprawnego działania, zwłaszcza w sytuacji, gdy istnieją istotne konflikty w danym obszarze polityki publicznej (np. konsultacje społeczne jako rozwiązanie problemów pojawiających się w związku z rewitalizacją). Konsultacje społeczne i inne instrumenty deliberacyjno-partycypacyjne w coraz większym stopniu były postrzegane przez decydentów jako standard działania w demokratycznym procesie polityki.

Tabela 5. Wkład analiz przeprowadzonych w ramach projektu do konstruktywistycznych badań demokratyczności polityki mieszkaniowej jako udziału aktorów społecznych w procesie tej polityki

Tematyka badań	Wkład analiz przeprowadzonych w ramach projektu – wybrane wnioski z badań
Kształtowanie przez aktorów społecznych siatki pojęciowej polityki mieszkaniowej	Przykładem badania poświęconego tej tematyce jest artykuł pt. „Political Rationalities related to the Public Participation as exemplified by the Warsaw #housing2030 project” z 2022 r. Analiza dotyczy racjonalności politycznych (kształtowanych przez decydentów politycznych) pozycjonujących aktorów społecznych (niebędących politykami) w polityce mieszkaniowej. Racjonalności polityczne zawierają w sobie cały zestaw pojęć definiujących aktorów społecznych i ich miejsce w procesie polityki. Badanie przybliża dyskursywnie kształtowanie pojęcia „partycypacji publicznej” w polityce mieszkaniowej w Warszawie.
Kształtowanie przez aktorów społecznych dyskursów politycznych dotyczących problemów społecznych związanych z mieszkalnictwem	Jednym z problemów społecznych, związanych z mieszkalnictwem, jest niedostateczna demokratyzacja procesu kształtowania tej polityki. Artykuł pt. „Discourse Construction by Non-Government Actors in Urban Regeneration Governance” z 2021 r. przybliża zagadnienie konstrukcji dyskursu na temat uczestnictwa aktorów społecznych, niebędących politykami, w podejmowaniu decyzji w polityce mieszkaniowej. Tekst obrazuje działania mniej przebadanej grupy aktorów społecznych – obywateli. Pokazuje jak w latach 2004–2016 postrzegali oni oraz dyskursywnie kreowali swój udział w procesie polityki mieszkaniowej.
Wpływ dyskursu politycznego, kształtowanego przez aktorów społecznych, na ewolucję polityki mieszkaniowej i szerzej na kształt systemu mieszkaniowego	Zagadnienie to zostało uchwycone w analizach dotyczących udziału aktorów społecznych, niebędących politykami, w projektowaniu polityki mieszkaniowej w zakresie zasobu mieszkań komunalnych. Dane uzyskane z tych analiz zostały opublikowane jedynie w części. Dane dotąd niepublikowane (a omówione w książce) pokazują, że udział obywateli (i promowanych przez nich dyskursów) w procesach decyzyjnych w mieszkalnictwie niekiedy utrudnia sprawne działanie, w sytuacji, gdy istnieją istotne konflikty w danym obszarze polityki publicznej. Tak się działo w przypadku postulatów części lokatorów mieszkań komunalnych, związanych z utrzymaniem możliwości preferencyjnego wykupu zajmowanych przez nich lokali. Decydenci polityczni zwracali uwagę na to, że owi lokatorzy utrudniają deliberacyjne kreowanie polityki mieszkaniowej w ramach komisji do spraw dialogu społecznego (np. wchodząc w konflikt z innymi grupami mieszkańców).
Wpływ dyskursów kształtowanych przez aktorów społecznych na nierówności społeczne	W artykule pt. „Discursive construction of the perception of gender identity. The case of tenants and owners in re-privatization/property restitution in Warsaw” z 2021 r. zauważono, że społeczne postrzeganie aktorów społecznych związanych z procesem polityki mieszkaniowej w zakresie reprivatyzacji różniło się/zmieniało się w kolejnych latach. Sytuacja ta wpływała na pozycję owych aktorów społecznych w procesie polityki mieszkaniowej oraz ich władzę społeczną. Dyskursywnie przypisanie określonej tożsamości płciowej właścicielom reprivatyzowanych mieszkań oraz ich lokatorom wzmacniało (tożsamość męska) lub osłabiało (tożsamość żeńska) ich pozycję społeczną w procesach decyzyjnych.

Źródło: opracowanie własne

Pozyskane w czasie prac badawczych dane uzupełniły dane zastane (ze względu na nieliczne źródła naukowe, istniejące w czasie przeprowadzania badań, podejmujące w Polsce tę tematykę, punktem odniesienia do dyskusji wyników jest literatura zagraniczna omówiona w książce pt. „Social actors in the housing policy process. A constructivist perspective” z r. 2019, s. 86–124), które w ramach konstruktywistycznych ujęć w badaniach nad mieszkalnictwem (*housing studies*) dotyczą przede wszystkim:

- 1) kształtowania przez aktorów społecznych siatki pojęciowej polityki mieszkaniowej;
- 2) kształtowania przez aktorów społecznych dyskursów politycznych dotyczących problemów społecznych związanych z mieszkalnictwem,
- 3) wpływu dyskursu politycznego, kształtowanego przez aktorów społecznych, na ewolucję polityki mieszkaniowej i szerzej na kształt systemu mieszkaniowego oraz
- 4) wpływu dyskursów kształtowanych przez aktorów społecznych na nierówności społeczne.

Przeprowadzone w projekcie badania wzbogaciły każdą w wymienionych wyżej szczegółowych tematyk badawczych.

Uzyskane w projekcie wnioski diagnostyczne dotyczą jednak lokalnej polityki mieszkaniowej w Polsce i powinny zostać zweryfikowane w dodatkowych, szerszych analizach.

Wnioski dla praktyki polityki mieszkaniowej

Badania konstruktywistyczne oraz interpretacyjne mają na celu raczej wyjaśnianie obserwowanych zjawisk i procesów niż generowanie uogólnionej wiedzy o stanie określonych problemów społecznych czy formułowanie – zwłaszcza uniwersalnych – wskazówek dla praktyki polityki publicznej. Stąd część dotycząca wniosków praktycznych projektu ma ograniczony zakres (podstawowym osiągnięciem praktycznym projektu jest opracowanie i przetestowanie schematu badawczego „D-Housing”). Jednak przeprowadzone badania pozwalają na sformułowanie dwóch wniosków praktycznych dla warszawskiej polityki mieszkaniowej.

Pierwszym wnioskiem praktycznym, płynącym z projektu dla warszawskiej polityki mieszkaniowej jest postulat szerszego, zintegrowanego, ponadbranżowego spojrzenia na mieszkalnictwo oraz zastosowanie takiego spojrzenia w polityce mieszkaniowej. Został on częściowo zrealizowany w ramach prac nad projektem „Mieszkania 2030”. Jednak rozwiązania wypracowane w tym projekcie nie zostały dotąd zrealizowane. Przywoływany postulat wiąże się z promowaniem zrównowa-

zonego rozwoju, zapewniającego powszechny dostęp do odpowiednich, bezpiecznych i przystępnych cenowo mieszkań i podstawowych usług społecznych. W tym kontekście, w międzynarodowych gremiach zajmujących się mieszkalnictwem uważa się, że

odpowiednie warunki mieszkaniowe stanowią prawo podstawowe, które trzeba postrzegać jako niezbędny warunek dostępu do innych praw podstawowych i korzystania z nich, a także warunek godnego życia (Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 21 stycznia 2021 r.).

Wielu badaczy podkreśla związek warunków mieszkaniowych ze stanem zdrowia ludności czy osiągnięciami edukacyjnymi dzieci. Problemy mieszkaniowe przekładają się także na mniejszą zdolność siły roboczej do dostosowywania się do potrzeb rynku pracy (np. w zakresie mobilności przestrzennej ludności czy godzenia pracy z życiem rodzinnym w czasie pandemii). Obserwacje te wskazują na potrzebę horyzontalnego podejścia do zaspokajania potrzeb społecznych i realizacji praw podstawowych, gdyż są one ze sobą powiązane i wzajemnie na siebie wpływają. Warto zauważyć, że polityka mieszkaniowa bywa traktowana jako część horyzontalnej polityki miejskiej. W projekcie zidentyfikowano wyzwania, z którymi władze Warszawy powinny się zmierzyć, tj.:

- niechęć urzędników miejskich do rozpatrywania spraw w kontekście szerszym niż biuro miejskie, w którym pracują;
- trudności w powoływaniu/organizowaniu spotkań przedstawicieli kilku biur miejskich z aktorami społecznymi, niebędącymi politykami, gdy wymaga tego sprawa;
- obawy urzędników miejskich w zakresie ich odpowiedzialności prawnej za innowacyjne, ponadbranżowe i niestandardowe rozwiązania;
- brak kontynuacji prac nad rozwiązaniami wypracowanymi w ramach projektu „Mieszkania 2030” oraz brak promowania podejścia do mieszkalnictwa przyjętego w tym projekcie.

Szerokie podejście do mieszkalnictwa i polityki mieszkaniowej wiąże się z drugim wnioskiem praktycznym dla warszawskiej polityki mieszkaniowej – postulatem zwiększenia udziału aktorów społecznych (zwłaszcza niebędących politykami) w kształtowaniu polityki mieszkaniowej. Chodzi o:

wzmocnienie inkluzywnej i zrównoważonej urbanizacji oraz zdolności do partycypacyjnego, zintegrowanego i zrównoważonego planowania osiedli ludzkich i zarządzania nimi (Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 21 stycznia 2021 r.).

W tym celu władze Warszawy powinny podjąć następujące działania:

- opracować zasady współpracy z dofinansowywanymi organizacjami pozarządowymi, które nie ograniczałyby ich sprawczości/ głosu jako przedstawicieli obywateli w procesach decyzyjnych;

- objąć procesem partycypacji i deliberacji wszystkie sfery mieszkalnictwa i wszystkie grupy aktorów społecznych (zwłaszcza włączyć lokatorów mieszkań komunalnych, osoby bezdomne, mężczyzn oraz mieszkańców dzielnic o słabszych więziach społecznych);
- poprawić jakość współpracy z obywatelami w ramach komisji do spraw dialogu społecznego (w kierunku konsensualnym a nie konfrontacyjnym);
- nie traktować deliberacji i partycypacji jako formalności (nie ograniczać się tylko do informowania aktorów społecznych, niebędących politykami, lecz aktywnie włączać ich w procesy decyzyjne);
- tworzyć nowe fora deliberacji i partycypacji dla obywateli, zlokalizowane blisko ich miejsca zamieszkania (także *ad hoc*, w razie pojawienia się problemu);
- uwzględniać głos aktorów społecznych, niebędących politykami, w prowadzonej polityce (w przeciwnym razie zostaną oni zniechęceni do deliberacji);
- w procesie deliberacji wzmacniać zwłaszcza głos grup słabszych społecznie;
- wypracować zasady współpracy z obywatelami w sytuacji, gdy występują znaczne różnice interesów.

Ponadto wnioski z badań wskazują, że prowadzone w Warszawie procesy konsultacyjne, dotyczące polityki mieszkaniowej, powinny zostać pogłębione. Celem działań władz publicznych powinno być dążenie do ograniczenia samoselekcji uczestników konsultacji społecznych oraz zapewnienie szerszego spojrzenia na omawiane problemy. Z analizy artykułów prasowych oraz wywiadów wynika, że mieszkańcy Warszawy oczekują większego wpływu na politykę Miasta. Obywatele chcieliby uczestniczyć w projektowaniu i realizacji polityki mieszkaniowej. Ważne jest dla nich, by urzędnicy nie pomijali ich głosu, liczyli się z ich potrzebami, włączyli ich w dyskusję o planowanych działaniach.

Jednym z rozwiązań, które mogłoby stanowić odpowiedź na zdiagnozowane potrzeby aktorów społecznych, niebędących politykami, mogłoby być zastosowanie panelu obywatelskiego. Panel obywatelski definiuje się jako „*reprezentatywną grupę obywateli, którzy są wybierani losowo z populacji w celu poznania, rozpatrzenia i sformułowania rekomendacji w odniesieniu do określonej kwestii lub zbioru zagadnień*” (Czym są panele obywatelskie?). Ta instytucja to jeden z wielu instrumentów demokracji deliberacyjnej (inne to np. Constitutional Convention). Panele zostały przetestowane w Kanadzie (Kolumbia Brytyjska i Ontario), Irlandii, Holandii, Wielkiej Brytanii, Francji, Australii.

Jak pisze Marcin Gerwin:

choć na co dzień może się wydawać, że Polska nie jest liderem demokracji na świecie, to akurat w kwestii demokracji deliberacyjnej tak właśnie jest. Polska jest jednym z nielicznych państw świata, gdzie na poziomie lokalnym można złożyć wniosek formalny o zorganizo-

wanie panelu obywatelskiego na wybrany przez mieszkańców temat. Ta możliwość istnieje w niektórych polskich miastach już od paru lat (Gerwin 2019).

Wiele polskich miast korzysta z możliwości administracyjno-prawnych i organizuje panele obywatelskie. Pierwszą w Polsce inicjatywą określaną jako panel obywatelski była konsultacja przeprowadzona wśród seniorów w Gdyni w 2013 r. Projekt ten wpisywał się w Gdyniński Dialog z Seniorami. Następnie serię paneli obywatelskich zorganizowano w Gdańsku. Tematem prac były: w 2016 r. – przygotowanie miasta na ulewne opady deszczu; w marcu i kwietniu 2017 r. – poprawa jakości powietrza oraz we wrześniu i październiku 2017 r. – wspieranie aktywności obywatelskiej. W 2016 r. zorganizowano tzw. stały panel obywatelski w Olsztynie. Planowano udział obywateli w czterech dużych badaniach opinii rocznie. Poza tym na bieżąco były konsultowane mniejsze przedsięwzięcia, w tym kwestia organizacji ruchu na Starym Mieście w Olsztynie. W 2018 r. przeprowadzono panel obywatelski w Lublinie. Tematem prac była poprawa jakości powietrza. W 2019 r. rozpoczęto organizację panelu obywatelskiego w Krakowie. Panel ma dotyczyć formy i miejsca uczczenia pamięci Żołnierzy Armii Krajowej. Jednak w związku z problemami z wyłonieniem organizacji, która przeprowadziłaby panel, został on przełożony na 2020 r. Na 2020 r. zaplanowano obrady panelu obywatelskiego w Łodzi (spotkania zostały odwołane w związku z epidemią koronawirusa). Przedmiotem dyskusji ma być zagadnienie kształtowania zieleni miejskiej. W lutym 2020 r. rozpoczęto przygotowania do organizacji panelu obywatelskiego we Wrocławiu (miało się odbyć w kwietniu i maju 2020 r., ze względu na epidemię spotkania zostały przełożone). Tematem obrad ma być zagadnienie skomunikowania osiedli peryferyjnych z centrum miasta oraz utworzenia stref czystego transportu. Na początku marca 2020 r. rozpoczęto prace organizacyjne, mające na celu przygotowanie panelu obywatelskiego w Poznaniu. Jego przedmiotem ma być zagadnienie ochrony środowiska w mieście.

W Warszawie od kilku lat organizacje pozarządowe starają się zwiększyć wiedzę urzędników miejskich na temat panelu obywatelskiego. W 2016 roku Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych w partnerstwie z Fundacją Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia” zorganizowały seminarium poświęcone deliberacyjnym metodom konsultacji. Seminarium było skierowane do przedstawicieli administracji publicznej szczebla centralnego i lokalnego, którzy odpowiadają za prowadzenie procesów konsultacji. Do udziału w nim zaproszono takich ekspertów jak Peter Emerson (The de Borda Institute) czy Lyn Carson (newDemocracy Foundation). Działania te zaowocowały m.in. ujęciem panelu obywatelskiego jako jednego z narzędzi demokracji deliberacyjnej na stronie internetowej Miasta Stołecznego Warszawy. W 2019 r. władze Warszawy podjęły działania w celu or-

ganizacji pierwszego w Polsce panelu obywatelskiego dotyczącego kryzysu klimatycznego. Jednak dotąd taki panel się nie odbył.

Polskie miasta zdobyły w ostatnich latach spore doświadczenie w zakresie demokracji deliberacyjnej (poza panelem obywatelskim, od 2011 r. dużym zainteresowaniem cieszy się budżet partycypacyjny (Kęłowski 2014)). Przełożenie tego doświadczenia na tematykę mieszkalnictwa mogłoby stanowić ważny impuls rozwojowy dla polityki mieszkaniowej. Przede wszystkim, panel obywatelski pozwoliłby dobrać uczestników dyskusji w sposób znacznie bardziej odzwierciedlający przekrój lokalnej społeczności niż organizowanie otwartych spotkań, na które często przychodzą te same osoby. Cechą panelu obywatelskiego jest to, że służy on podejmowaniu wiążących decyzji. Instrument ten dawałby aktorom społecznym, niebędącym politykami, poczucie sprawstwa w większym stopniu niż uczestniczenie w konsultacjach społecznych. Miasto mogłoby zobowiązać się do realizacji zaproponowanych przez obywateli rekomendacji dla polityki mieszkaniowej (z odpowiednio wysokim poparciem uczestników panelu, np. sięgającym 80% głosów). Rekomendacje te – w odróżnieniu od wniosków z typowych konsultacji społecznych – bazowałyby na wielostronnej i pogłębionej wiedzy zapraszanych ekspertów. Sposób organizowania dyskusji na panelu obywatelskim (z przyjętymi zasadami prowadzenia dyskusji oraz losowaniem grup dyskusyjnych) sprzyjałby wypracowaniu konsensusu, co mogłoby przyczynić się do większej akceptacji społecznej prowadzonej polityki. Uczestnicy panelu otrzymują wynagrodzenie za swoją pracę. Sprawia to, że są oni bardziej zaangażowani, niż uczestnicy otwartych spotkań organizowanych w ramach konsultacji społecznych.

Jednak należy zauważyć, że przeprowadzone dotąd panele obywatelskie w Polsce dotyczyły zagadnień, które zasadniczo łączą obywateli. Było tak w przypadku kwestii ekologicznych czy ogólnie podzielanych wartości (jak rozwój społeczeństwa obywatelskiego). Decyzje dotyczące poprawy warunków życia określonych grup mieszkańców i przestrzeni miasta wiążą się z dokonywaniem trudnych wyborów. Przykładowo, trzeba zdecydować, które części miasta są w najtrudniejszej sytuacji społeczno-gospodarczej. Może się okazać, że w pominiętych dzielnicach sytuacja jest tylko nieznacznie lepsza. Następnie, wybrane do wsparcia mieszkaniowego obszary mogą być zamieszkane przez zróżnicowane grupy ludności. Należy dotrzeć do nich wszystkich, żeby poznać ich potrzeby i wspólnie z nimi wynegocjować sposoby zaspokajania zdiagnozowanych potrzeb. Może się okazać, że potrzeby te będą sprzeczne. Miasto może też próbować narzucać swoją wizję „modernizacji” wykluczonych grup społecznych i przestrzeni, która jest zgodna z interesami wpływowych grup interesu czy potencjalnym elektoratem wyborczym. Ponadto przeprowadzenie panelu obywatelskiego wiąże się z większym kosztem niż organizacja spotkań otwartych w ramach konsultacji społecznych.

W przypadku paneli obywatelskich organizowanych w Gdańsku ich koszt sięgał 120 000–130 000 zł (Gerwin 2018). Panel obywatelski zorganizowany w Lublinie kosztował około 200 000 zł (tamże). Koszt zorganizowania panelu obywatelskiego w Warszawie byłby większy, ze względu na wyższy koszt życia w stolicy oraz większą liczbę ludności.

Te, oraz inne czynniki mogą sprawić, że zorganizowanie panelu obywatelskiego dotyczącego mieszkalnictwa w Warszawie może okazać się bardzo trudnym wyzwaniem organizacyjnym. Tym bardziej, że w Warszawie nie przeprowadzono dotąd ani jednego panelu obywatelskiego. Wydaje się jednak, że dysponujemy już w Polsce znacznym doświadczeniem działania tego typu instytucji oraz teoretycznymi ich modelami (Gerwin 2018), które umożliwiają nam stosowanie panelu obywatelskiego nawet w odniesieniu do złożonych tematów. Najtrudniejszą sprawą pozostaje wola polityczna oraz przełamanie rutynowego podejścia części przedstawicieli administracji publicznej do procesów decyzyjnych.

Wnioski dotyczące narzędzi badawczych

W świetle prezentowanych w książce wniosków z badań (oraz przywołanych prac naukowych, referujących pogłębione analizy i interpretacje wybranych wątków) można stwierdzić, że dotychczas rozwinięty fragment schematu „D-Housing” stanowi nowe narzędzie teoretyczno-analityczne, wzbogacające perspektywę konstruktywistyczną i krytyczną w badaniach mieszkalnictwa. Schemat zbiera dotychczasowe ramy badań przydatne do analizy demokratyczności polityki mieszkaniowej, w perspektywie krytycznego konstruktywizmu (zob. schemat 4). Zostały one omówione w książce pt. „Social actors in the housing policy process. A constructivist perspective” z 2019 r. (s. 133–192) oraz w artykułach badawczych, będących rezultatami projektu.

Schemat pokazuje, jak można łączyć dotychczasowe ramy badań na różnych etapach procesu badawczego. Otwiera możliwość rozwijania konstruktywistycznych analiz poświęconych różnorodnym aspektom tematyki uczestnictwa aktorów społecznych w demokratycznym procesie polityki mieszkaniowej. Dzięki swojej konstrukcji, znajduje on zastosowanie zarówno w badaniach wąskich wycinków tej tematyki (np. omówione w książce pt. „Social actors in the housing policy process. A constructivist perspective” z 2019 r. badanie polityki mieszkaniowej w polskim mieście-ogrodzie), jak i w większych, wieloaspektowych projektach badawczych (np. badanie krajowej polityki mieszkaniowej w Polsce, opublikowane przeze mnie w artykule pt. „Democracy of housing policy as exemplified by Poland. Political and linguistic analysis” z 2016 r.).

Schemat 4. Schemat „D-Housing” – „podejście parasolowe”



Źródło: opracowanie własne.

Schemat proponuje uporządkowaną i przejrzystą procedurę badawczą. Stwarza wiele możliwości dla badaczy w zakresie kształtowania strategii badawczej. Rozbudowywanie schematu – stosownie do potrzeb projektów badawczych – wyznacza wiele ścieżek jego rozwoju. Sprawia to, że konstruowany przeze mnie schemat badawczy ma charakter otwarty, można go dowolnie rozwijać. Przy czym stanowi spójną propozycję konceptualizacji i operacjonalizacji tematyki udziału aktorów społecznych w procesie polityki mieszkaniowej.

Zrealizowane dotąd badania (stosujące metody jakościowe) mieszczą się w najbardziej rozwiniętej jego części, obejmującej pierwszą jednostkę analizy (dyskusje aktorów społecznych dotyczące definiowania polityki mieszkaniowej). Schemat służy jako rodzaj szerszego tła, platformy, punktu odniesienia, w stosunku do którego buduje się procedury badawcze, dostosowane do specyfiki każdego badania. Jest to podyktowane osadzeniem schematu w jakościowych metodach badań, które zakładają orientację na badany przypadek i jego specyficzne cechy. Dzięki temu w badaniach z wykorzystaniem schematu procedury badawcze bywają zróżnicowane, ale można w nich znaleźć wspólne, ogólne rysy politologiczno-lingwistycznej analizy dyskursu.

W tym kontekście schemat „D-Housing” postrzegam jako narzędzie do analizy polityki mieszkaniowej podobne do innego schematu badawczego, rozwiniętego i stosowanego w polityce publicznej – *Deliberative policy analysis* (DPA). Ten schemat badawczy, rozwinięty przez Maartena Hajera i Hendrika Wagenaara w 2003 r. składa się z trzech filarów obejmujących:

- 1) deliberację (argumentacja, partycypacyjność),
- 2) interpretację (dyskurs, definiowanie pojęć, emocje),
- 3) praktykę kształtowania polityki publicznej (badanie i uczestniczenie w praktyce) (Ercan i in. 2020).

Podobnie jak DPA, schemat „D-Housing” ma charakter „schematu parasolowego” (*umbrella approach*) (Fischer, Boossabong 2018, 583–594). Jego stosowanie (tak, jak schematu DPA w wersji „1.0.”, Bartels i in. 2020) polega właśnie na możliwości korzystania z wybranej jego części, jednostki analizy. Nie jest konieczne ujmowanie wszystkich elementów schematu w projekcie badawczym. Zakłada się, że projekt wpisuje się w tematykę obejmowaną przez schemat nawet, jeśli dotyczy wybranego, wąskiego zagadnienia. „Przynależność” do schematu nie musi być wprost deklarowana np. w artykule naukowym. Często nie ma miejsca w takiej publikacji na szczegółowe wykazywanie powiązań z owym szerszym tłem, punktem odniesienia. Trzeba by było bowiem – poza dostosowaną do tematyki badania konceptualizacją i operacjonalizacją – omówić cały schemat. Jednak „przynależność” ta jest widoczna w siatce teoretycznej oraz w sposobie konstruowania procedury badawczej. W konsekwencji schemat „D-Housing”, podobnie jak *Deliberative policy analysis* nie proponuje sprecyzowanego podejścia metodycznego (*methodical approach*), lecz raczej wyznacza kierunek budowania zróżnicowanych procedur badawczych, dostosowanych do potrzeb odmiennych badań dotyczących udziału aktorów społecznych w kształtowaniu i realizacji polityki mieszkaniowej.

Przeprowadzone analizy wskazują, że zauważalnym problemem jest potrzeba znacznej wiedzy (uzupełnianej w trakcie badania) o historii, tradycji, kulturze, war-

tościach, interesach badanej społeczności. Wiąże się to z tym, że koncepcja „Deliberatywnej Demokratyczności Procesu Polityki Mieszkaniowej” jest definiowana w odniesieniu do „lokalnego” sposobu postrzegania i rozumienia tego, czym jest demokracja deliberacyjna. Każde państwo, a niekiedy mniejsze wspólnoty, mają własne, niepowtarzalne doświadczenia historyczne oraz ramy kulturowe związane z definiowaniem tego pojęcia. Ograniczeniem metodycznym stosowania schematu mogą też być trudności w pozyskiwaniu danych, jak np. odmowy udzielenia wywiadu, odmowy rejestracji wywiadu oraz niejawność danych. Ponadto, schemat w małym stopniu akcentuje strukturalne ograniczenia życia społecznego. Zawęża on badanie rzeczywistości społecznej do działania aktorów społecznych, opartego na intersubiektywnie podzielanych punktach odniesienia, zasadach, normach, znakach, symbolach. Mniejszą wagę przypisuje do – determinującego życie społeczne i w niewielkim stopniu podatnego (szczególnie w krótkiej perspektywie) na zmianę przez aktorów społecznych – oddziaływania obiektywnie istniejących struktur władzy społeczno-politycznej. Jednak konstruktywistyczne rozumienie kontekstu społecznego (uwzględniające proces nadawania znaczeń oraz interakcje społeczne) badanych dyskursywnych przejawów relacji władzy społeczno-politycznej pozwala nie tylko dostrzec rolę aktorów społecznych w kształtowaniu rzeczywistości społecznej, ale także krytycznie zweryfikować „oczywistości” dotyczące zastanych struktur społecznych. Ponadto w obecnej wersji schematu uzupełniono podstawy teoretyczne o zagadnienie nierówności w zakresie dostępu do władzy politycznej w mieszkalnictwie. Tym samym z jednej strony kontekst strukturalny został zawężony do władzy politycznej, z drugiej – zagadnienie to zostało ujęte w sposób bardziej pogłębiony.

Podsumowując powyższe wnioski, wydaje się, że można stwierdzić, że schemat „D-Housing” stanowi kolejny krok w poszukiwaniu narzędzi badawczych pozwalających uchwycić zagadnienia związane z udziałem aktorów społecznych w procesie polityki mieszkaniowej. Pozostawia jednak z pewnością miejsce do dalszej krytycznej refleksji naukowej.

Aneksy

Aneks 1. Publikacje projektowe pogłębiające wybrane wątki badawcze, analizowane w książce

Lista prac

- Zubrzycka-Czarnecka, A. (2019). *Social actors in the housing policy process. A constructivist perspective*, Warszawa: Elipsa.
- Zubrzycka-Czarnecka, A. (2019). *Decision-making at the level of a housing cooperative in Warsaw (Poland). Older adults' participation*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego «Studia i Prace»”, 4 (40), s. 55–70.
- Zubrzycka-Czarnecka, A. (2020). *Barriers to the involvement of NGOs working for the benefit of the homeless in the housing policy process*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje”, 50 (3), s. 97–113;
- Zubrzycka-Czarnecka, A. (2021). *Discursive construction of the perception of gender identity: The case of tenants and owners in re-privatization/property restitution in Warsaw*, „Studia z Polityki Publicznej”, 8 (1(29)), s. 27–48;
- Zubrzycka-Czarnecka, A. (2021). *Interpretation and Representation in Housing Policy Discourse as Exemplified by Council Tenants' Participation in the Jazdów Estate (Warsaw)*, „Critical Housing Analysis”, 8 (1), s. 1–10;
- Zubrzycka-Czarnecka, A. (2021). *Discourse Construction by Non-Government Actors in Urban Regeneration Governance*, „Polish Political Science Review. Polski Przegląd Politologiczny”, 9 (2), s. 40–51;
- Zubrzycka-Czarnecka, A. (2022). *Political rationalities related to the public participation as exemplified by the Warsaw #housing2030 project*, „Central European Journal of Public Policy”, 16 (1), s. 1–12.
- Zubrzycka-Czarnecka, A. (2022). *Lobbying and advocacy as tools for NGOs to participate in deliberative public policymaking on housing*, w: J. Sroka, J. Podgórska-Rykała (red.), *Deliberation in the Public Policies Planning Process. Experiences and Future Challenges*, Kraków: Wydawnictwo Libron, s. 153–183.

Aneks 2. Wykaz analizowanych dokumentów źródłowych

Statuty, strategie, programy, projekty, raporty, ekspertyzy, ewaluacje, sprawozdania tworzone przez władze lokalne lub na ich zlecenie

- Grochowski, M., Dudek-Mańkowska, S., Jadach-Sepiolo, A., Zegar, T. (2012), *Ewaluacja postępów w realizacji Lokalnego Programu Rewitalizacji na lata 2005–2013 (stan na rok 2010)*. Raport dla Miasta Stołecznego Warszawy, Warszawa.
- Lokalny Program Rewitalizacji miasta stołecznego Warszawy na lata 2005–2013, <https://spolecznastrategia.um.warszawa.pl/content/lokalny-program-rewitalizacji-miasta-stoecznego-warszawy-na-lata-2005-2013>, dostęp: 16.10.2017.
- Opolski, K., Modzelewski, P., Kocia, A., Zapadka, P., Roszewska, K., Sochocki, J., *System profilaktyki bezdomności i pomocy osobom bezdomnym w Warszawie*, https://politykaspoleczna.um.warszawa.pl/sites/politykaspoleczna.um.warszawa.pl/files/system_pomocy_osobom_bezdomnym.pdf, dostęp: 11.12.2017.
- Program Wzmacniania Wspólnoty Lokalnej 2015–2020, <https://spolecznastrategia.um.warszawa.pl/content/program-wzmacniania-wspolnoty-lokalnej-wszed-w-ycie>, dostęp: 12.11.2017.
- Projekt dokumentu „Mieszkania 2030”. Polityka mieszkaniowa m.st. Warszawy, http://2030.um.warszawa.pl/wp-content/uploads/2016/11/Polityka-mieszkaniowa-m.st._-Warszawy.pdf, dostęp: 10.11.2017 oraz Mieszkania 2030, <http://2030.um.warszawa.pl/mieszkania2030/mieszkania-o-programie/>, dostęp: 12.11.2017.
- Regulamin Komisji dialogu społecznego ds. zaspokajania potrzeb mieszkaniowych i przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu lokatorów działającej przy Biurze Polityki Lokalowej Urzędu m.st. Warszawy, http://ngo.um.warszawa.pl/sites/ngo2.um.warszawa.pl/files/zalaczniki/dokumenty/regulamin_kds_9.11.2016.pdf, dostęp: 11.04.2018.
- Regulamin Komisji ds. bezdomności – Rady Opiekuńczej dla Bezdomnych przy Prezydencie m.st. Warszawy, http://ngo.um.warszawa.pl/sites/ngo2.um.warszawa.pl/files/zalaczniki/dokumenty/kds_bezdomnosci_regulamin.pdf, dostęp: 19.04.2018.
- Regulamin pracy Rady Opiekuńczej osób bezdomnych przy Prezydencie m.st. Warszawy – Komisji Dialogu Społecznego ds. bezdomności, https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=1542849122666321&id=1542505102700723, dostęp: 17.12.2017.
- Społeczna strategia Warszawy – Strategia rozwiązywania problemów społecznych na lata 2009–2020. Strategia ta została przyjęta na mocy uchwały nr XLVI/1427/2008 Rady miasta stołecznego Warszawy z dnia 18 grudnia 2008 r., <https://spolecznastrategia.um.warszawa.pl/content/spoleczna-strategia-warszawy-strategia-rozwi-zywania-problem-w-spoecznych-na-lata-2009-2020>, dostęp: 12.05.2017.
- Sprawozdanie z działalności Komisji Dialogu Społecznego ds. Bezdomności w 2013 roku, działającej przy Biurze Pomocy i Projektów Społecznych Urzędu m.st. Warszawy, <http://ngo.um.warszawa.pl/sites/ngo2.um.warszawa.pl/files/zalaczniki/dokumenty/bezdomnosc.pdf>, dostęp: 19.04.2018.

- Sprawozdanie z działalności Komisji Dialogu Społecznego ds. bezdomności/Rady Opiekuńczej Bezdomnych przy Prezydencie m.st. Warszawy w okresie od 29 września 2010 do 18 stycznia 2012, http://ngo.um.warszawa.pl/sites/ngo2.um.warszawa.pl/files/zalaczniki/dokumenty/kds_bezdomnosc_sprawozdanie_29.09.10_18.01.12.pdf, dostęp: 19.04.2018
- Sprawozdanie z działalności Komisji Dialogu Społecznego ds. bezdomności w 2016 roku działającej przy Biurze Pomocy i Projektów Społecznych Urzędu m.st. Warszawy, http://ngo.um.warszawa.pl/sites/ngo2.um.warszawa.pl/files/zalaczniki/dokumenty/kds_bezdomnosc_sprawozdanie_2016.pdf, dostęp: 19.04.2018.
- Sprawozdanie z działalności Komisji Dialogu Społecznego ds. zaspokajania potrzeb mieszkaniowych i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu lokatorów w 2016 roku działającej przy Biurze Polityki Lokalowej Urzędu m.st. Warszawy, http://ngo.um.warszawa.pl/sites/ngo2.um.warszawa.pl/files/zalaczniki/dokumenty/kds_potrzeb_mieszkanowych_sprawozdanie_2016.pdf, dostęp: 11.04.2018.
- Statut m.st. Warszawy, został przyjęty uchwałą nr XXII/743/2008 Rady m.st. Warszawy z 10 stycznia 2008 r. i opublikowany w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego nr 23 z 27 lutego 2008 r., pod poz. 875, https://bip.warszawa.pl/Menu_podmiotowe/warszawa/statut/default.htm, dostęp: 11.11.2017.
- Strategia Rozwoju miasta stołecznego Warszawy do 2020 roku, <https://spolecznastrategia.um.warszawa.pl/content/strategia-rozwoju-miasta-sto-ecznego-warszawy-do-2020-roku>, dostęp: 12.11.2017.
- Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Warszawy na lata 2013–2017, http://bip.warszawa.pl/Menu_przedmiotowe/programy_strategie_plany/default.htm, dostęp: 02.01.2016.
- Zasady najmu lokali komunalnych zostały uregulowane na mocy uchwały nr LVIII/1751/2009 Rady m.st. Warszawy z dnia 9 lipca 2009 roku w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu m.st. Warszawy. Dz. Urz. Woj. Maz. z 2009 r., Nr 132, poz. 3937 z późn. zm.
- Zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu przyjęte w drodze uchwały nr XLVIII/1303/2012 Rady miasta stołecznego Warszawy z dnia 13 grudnia 2012 r., http://edziennik.mazowieckie.pl/WDU_W/2013/5/akt.pdf, dostęp: 10.11.2018, oraz w zarządzeniu nr 5615/2014 Prezydenta miasta stołecznego Warszawy z dnia 21 lutego 2014 r. w sprawie ustalenia stawek czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej w lokalach mieszkalnych, których właścicielem jest miasto stołeczne Warszawa, <https://bip.warszawa.pl/NR/exeres/7B77BACF-4EA8-4245-A3A7-76CD58FEC0B0,frameless.htm>, dostęp: 10.11.2018).
- Zintegrowany Program Rewitalizacji m.st. Warszawy do 2022 roku, <https://architektura.um.warszawa.pl/-/zintegrowany-program-rewitalizacji>, dostęp: 23.11.2018.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej

- Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19970780483>, dostęp: 21.05.2018.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 21 stycznia 2021 r. w sprawie powszechnego dostępu do godnych i przystępnych cenowo mieszkań (2019/2187(INI)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0020_PL.html#def_1_1, dostęp: 30.04.2021.
 - Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. z 2004 r., Nr 64, poz. 593, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20040640593>, dostęp: 20.12.2021.
 - Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, Dz.U. z 2002 r., Nr 41, poz. 361, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20020410361>, dostęp: 20.05.2019.
 - Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, Dz.U. z 2001 r., Nr 71, poz. 733, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20010710733>, dostęp: 15.03.2018.
 - Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U. z 1990 r., Nr 16, poz. 95, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19900160095>, dostęp: 12.02.2018.
 - Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa, Dz.U. z 2017 r., poz. 718. Źródło internetowe: Dz.U. z 2017 r., poz. 718, dostęp: 21.05.2019.

Dane statystyczne

- Dokumenty Urzędu Statystycznego w Warszawie – Rocznik Statystyczny Warszawy, Rocznik Statystyczny Warszawy 2017, <https://warszawa.stat.gov.pl/publikacje-i-foldery/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyczny-warszawy-2017,6,14.html>, dostęp: 22.03.2018.

Artykuły prasowe i informacje na stronach internetowych

- 244 artykuły prasowe opublikowane w latach 2000–2016 w ogólnopolskim dzienniku – „Gazecie Wyborczej”.
- Burzliwe obrady Rady Warszawy, nie powołano komisji reprivatyzacyjnej, Polska Agencja Prasowa, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C631319%2CBurzliwe-obrady-rady-warszawy-nie-powolano-komisji-reprivatyzacyjnej.html>, dostęp: 10.06.2018.
- Czym jest rewitalizacja?, <http://rewitalizacja.um.warszawa.pl/czym-jest-rewitalizacja>, dostęp: 19.11.2017.
- Dudkiewicz, J. (2017), *25-lecie Warszawskiej Rady Opiekuńczej: Więcej problemów, więcej rozwiązań*, <http://warszawa.ngo.pl/wiadomosc/2021103.html>, dostęp: 17.12.2017.
- Gerwin, M. (2019), *Klimatyczne panele obywatelskie: czas start!*, <https://krytykapolityczna.pl/kraj/klimatyczne-panele-obywatelskie-czas-start/>, dostęp: 26.03.2020.
- Komisja Dialogu Społecznego ds. Bezdomności – Rada Opiekuńcza, <http://ngo.um.warszawa.pl/komisje/komisja-dialogu-spolecznego-ds-bezdomnosci-rada-opiekuncza>, dostęp: 19.04.2018.

- Profil na portalu Facebook, <https://pl-pl.facebook.com/RewitalizacjaWarszawa/>, dostęp: 28.05.2019.
- Relacja z debaty Mieszkania 2030 „Pustostany – Niezagospodarowany potencjał mieszkaniowy”, <http://2030.um.warszawa.pl/aktualnosci/mieszkania2030-relacja-z-debaty-mieszkania2030-pustostany-niezagospodarowany-potencjal-mieszkaniovy/>, dostęp: 11.12.2017.
- Rzeczpospolita, 6 listopada 2014 r., <http://archiwum.rp.pl/artukul/1259607-Roszczenia-dochodzone-w-nieskonczonosc.html>, dostęp: 29.12.2014.
- Strona internetowa Urzędu m.st. Warszawy, Komisja Dialogu Społecznego ds. zaspokajania potrzeb mieszkaniowych i..., <http://ngo.um.warszawa.pl/komisje/komisja-dialogu-spo-ecznego-ds-zaspokajania-potrzeb-mieszkaniovyh-i-przeciwdzia-ania-wykluc>, dostęp: 12.04.2018.
- Strona internetowa Urzędu Miasta st. Warszawy, <http://ngo.um.warszawa.pl/komisje/komisja-dialogu-spoiecznego-ds-bezdomnosci-rada-opiekuncza>, dostęp: 17.12.2017.
- Warszawskie spotkania mieszkaniowe, <http://www.um.warszawa.pl/en/aktualnosci/warszawskie-spotkania-mieszkaniovy>, dostęp: 11.12.2017.
- Zmiany organizacyjne w Urzędzie m.st. Warszawy, <http://www.um.warszawa.pl/aktualnosci/zmiany-organizacyjne-w-urz-dzie-mst-warszawy>, dostęp: 10.12.2017.

Źródło internetowe

- https://cia.media.pl/warszawa_radni_kolejny_raz_zlekcewazyli_lokatorow, dostęp: 10.12.2017.
- https://www.facebook.com/search/top/?q=mieszkania2030&epa=SEARCH_BOX, dostęp: 16.07.2017.
- <http://2030.um.warszawa.pl/mieszkania2030/mieszkania-o-programie/>, dostęp: 12.11.2017.
- http://2030.um.warszawa.pl/wp-content/uploads/2017/06/Mieszkania2030_projekt_do_konsultacji_strony_21.06.2017.pdf, dostęp: 16.04.2019.
- <http://inicjatywa.um.warszawa.pl/program>, dostęp: 08.12.2017.
- <http://maparozszczen.miastojestnasze.org/> dostęp: 12.12.2015.
- <http://www.lex.pl/czytaj/-/artykul/wchodzi-w-zycie-tzw-mala-ustawa-reprywatyzacyjna-1>, dostęp: 10.12.2017.
- <https://inicjatywa.um.warszawa.pl/aktualnosci/wydarzenia/rusza-warszawa-lokalnie>, dostęp: 08.12.2017.
- <https://sjp.pwn.pl/sjp/sasiedztwo;2519510.html>, dostęp: 07.12.2017.
- https://um.warszawa.pl/documents/59210/11115002/regulamin_dzialania_0.pdf/8d65fe19-bbea-f98a-cd13-3bd1f387bf77?t=1634498364105, dostęp: 20.02.2019.

Aneks 3. Spis wywiadów

1. Wywiad z pełnomocniczką Prezydent m.st. Warszawy do spraw rozwiązywania problemów lokatorów z budynków objętych roszczeniami, reprezentującą wówczas miasto w Branżowej Komisji Dialogu Społecznego ds. Ochrony praw lokatorów przy Biurze Spraw Dekretowych Urzędu m.st. Warszawy został przeprowadzony w dniu 19 kwietnia 2018 roku.
2. Wywiad z przedstawicielami Miasta w Branżowej Komisji Dialogu Społecznego ds. zaspokajania potrzeb mieszkaniowych i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu lokatorów został przeprowadzony w dniu 26 kwietnia 2018 roku.
3. Wywiad z przedstawicielami Miasta w Branżowej Komisji Dialogu Społecznego ds. Bezdomności został przeprowadzony w dniu 20 kwietnia 2018 roku.
4. Wywiad z przedstawicielem organizacji pozarządowych z Branżowej Komisji Dialogu Społecznego ds. Bezdomności został przeprowadzony w dniu 24 kwietnia 2018 roku.
5. Wywiad z kierownikiem Zespołu Wzmacniania Wspólnoty Lokalnej z Centrum Komunikacji Społecznej Urzędu m.st. Warszawy został przeprowadzony w dniu 5 czerwca 2019 roku.
6. Wywiad z osobą, która od 2015 r. pełniła funkcję pełnomocnika Prezydenta m.st. Warszawy ds. rewitalizacji został przeprowadzony w dniu 27 maja 2019 roku.
7. Wywiad z przewodniczącym Komisji Dialogu Społecznego ds. Architektury i Planowania Przestrzennego został przeprowadzony w dniu 3 czerwca 2019 roku.
8. Jako materiał badawczy, dotyczący Komisji Dialogu Społecznego ds. Architektury i Planowania Przestrzennego wykorzystano też wywiad prasowy – Gębura R. 2012, *Jak (nie)wiele może KDS ds. architektury*, <https://publicystyka.ngo.pl/jak-nie-wiele-moze-kds-ds-architektury>, dostęp: 20.08.2019.
9. Wywiad z osobą reprezentującą tzw. „stronę społeczną” w Komitecie Rewitalizacji dla Zintegrowanego Programu Rewitalizacji m.st. Warszawy do 2022 roku (powołanego w 2016 r.) został przeprowadzony w dniu 30 maja 2019 roku.
10. Wywiad z osobą, która pełniła funkcję głównej specjalistki ds. innowacji mieszkaniowej w Biurze Polityki Lokalowej Urzędu m.st. Warszawy został przeprowadzony w dniu 31 maja 2019 roku.
11. Wywiad z pracownicą Biura Pomocy i Projektów Społecznych Urzędu m.st. Warszawy, która koordynuje innowacyjny projekt mieszkań chronionych (treningowych) dla osób niepełnosprawnych został przeprowadzony w dniu 10 czerwca 2019 roku.

Aneks 4. Pojęcie sąsiedztwa

Władze publiczne i inne podmioty działające w zakresie wspierania zaspokajania potrzeb mieszkaniowych ludności w XXI wieku¹ stają przed wyzwaniem godzenia dwóch różnych potrzeb społecznych: potrzeby intymności oraz potrzeby kontaktów społecznych. W tym kontekście coraz częściej przywoływane jest pojęcie „sąsiedztw”. W związku z tym, że w polskich badaniach mieszkalnictwa pojęcie to jest omawiane rzadko, zostanie ono przybliżone nieco szerzej.

W języku polskim termin „sąsiedztwo” oznacza: 1) „znajdowanie się lub mieszkanie w pobliżu kogoś, czegoś”, 2) „okolicę, miejsce najbliższe czegoś położone” oraz 3) „osobę lub osoby znajdujące się albo mieszkające w pobliżu” (Słownik Języka Polskiego PWN). Ujmuje on dwa elementy: ludzi oraz przestrzeń; praktyki mieszkaniowe oraz przestrzeń mieszkaniową. Termin ten (*neighbourhood*) zajmuje ważne miejsce w siatce pojęciowej badań mieszkaniowych. W „International Encyclopedia of Housing and Home” z 2012 r. (Smith, Elsinga i in. 2012) wyróżniono następujące jego konceptualizacje: *Neighbourhood Effects: Approaches, Neighbourhood Design: Green Space and Parks, Neighbourhood Design: Public Spaces, Neighbourhood Design: Urban Outdoor Experience, Neighbourhood Disadvantage, Neighbourhood Governance, Neighbourhood Incivilities, Neighbourhood Planning, Neighbourhood Reputation, Neighbourhood Watch, Institutions for Neighbourhood Renewal, Neighbourhood Improvement: The Role of Housing and Housing Institutions, Resident and Neighbourhood Movements, Housing and Neighbourhood Quality: Home Improvement Grants, Housing and Neighbourhood Quality: Urban Regeneration, Older People: Well-Being, Housing and Neighbourhoods*. Z kolei w „The Encyclopedia of Housing” (Carswell 2012) opracowano hasło: *Neighborhood Stabilization Program*. A w „Encyclopedia of Urban Studies” (Hutchison 2010) – *Neighborhood Revitalization*. Termin „sąsiedztwo” (*residential neighborhood*) bywa następująco konceptualizowany w nauce polskiej – jest to przestrzeń wraz ze wszystkimi jej elementami, otaczająca konkretne miejsce zamieszkania. W ramach tego wielowymiarowego pojęcia mieszczą się: przedmioty, materialne i niematerialne oraz istoty żywe (ludzie i zwierzęta) (Polko 2005, s. 42).

Przywołane powyżej znaczenie można znaleźć np. w obecnym w nauce polskiej pojęciu „środowisko zamieszkania” (tłumaczone jako *residential environment*). Według badacza mieszkalnictwa, Jana Turowskiego (1979, s. 40) pojęcie to oznacza:

- 1) *mikrośrodowisko mieszkalne, obejmujące mieszkanie, dom, otoczenie przydomowe, a więc charakter architektoniczny mieszkania, rodzaj budynku itp.*, 2) *szersze środowisko mieszkalne, obejmujące typ zabudowy zespołu mieszkalnego, otoczenie przestrzenne przyległe do domu itd.* oraz 3) *makrośrodowisko mieszkalne, obejmujące strukturę zgrupowania mieszkań i domów, usytuowane w stosunku do sieci komunikacji, dostępność do urządzeń infrastruktury technicznej i społecznej.*

¹ Między innymi w związku z dwoma, zachodzącymi jednocześnie procesami (globalizacją oraz globalizacją).

W tym ujęciu dominuje aspekt przestrzenny. Jednak w dorobku psychologii środowiskowej oraz geografii humanistycznej zwraca się uwagę na to, że w ramach „środowiska zamieszkania” bardzo ważnym elementem jest kwestia więzi społecznej, którą nawiązują ludzie w stosunku do swojego środowiska życia (Zbierska 2010, s. 360). Wpływa to na prawidłowy rozwój człowieka, jego życie fizyczne i psychiczne. Nawiązywanie więzi społecznych w najbliższym otoczeniu pozwala m.in. uniknąć samotności czy uzyskać wsparcie i pomoc w trudnych sytuacjach życiowych.

Sąsiedztwa są też konceptualizowane przez polskich badaczy jako „wspólnoty sąsiedzkie”. Jest to „społeczność, którą łączy miejsce zamieszkania, więzi społeczne i funkcjonalne” (Program Wzmacniania Wspólnoty Lokalnej 2015–2020, s. 6). Podkreśla się, że

członkowie wspólnoty są (...) związani z terytorium i w jego obrębie realizują swoje najważniejsze potrzeby. W przeciwieństwie do grup i wspólnot środowiskowych, we wspólnotcie lokalnej fakt zamieszkiwania danego terytorium jest najważniejszy. Dlatego mówią o wzmacnianiu wspólnot lokalnych, kluczowe są sytuacje i działania, w których wewnętrzne poczucie wspólnoty ze względu na wspólne miejsce zamieszkania jest dominujące nad poczuciem przynależności do innych grup (Program Wzmacniania Wspólnoty Lokalnej 2015–2020, s. 6).

W odniesieniu do Warszawy przyjmuje się, że

w warunkach warszawskich wspólnota może zaistnieć na obszarze jednego podwórka lub osiedla, kiedy indziej na poziomie dzielnic. W niektórych przypadkach można również mówić o wspólnotcie mieszkańców Warszawy (tamże).

Tematyka „sąsiedztw” (*neighbourhood*) rzadko jest uwzględniana w badaniach sytuacji mieszkaniowej w Polsce. Przyczyną może być uznanie, że jest ona jednym z aspektów jakościowego wymiaru warunków zamieszkiwania ludności. Przy trudnej sytuacji mieszkaniowej w Polsce, wymiar ten długo był traktowany jako drugorzędny wobec naglących potrzeb ilościowych – zapewniania dachu nad głową. Można uznać, że obecnie – wraz z przewyższeniem statystycznego deficytu mieszkań w 2015 r. – zagadnienie „sąsiedztw” zaczyna być postrzegane jako ważny element lokalnej polityki mieszkaniowej. Tematyka ta pojawia się w publikacjach dotyczących:

- 1) różnicowań społecznych i przestrzennych (w kontekście segregacji społeczno-przestrzennej),
- 2) identyfikacji z miejscem zamieszkania (w kontekście stosunków z sąsiadami, „odtworzenia tożsamości i podstawowych więzi w lokalnych społecznościach, wspólnotach sąsiedzkich” (Społeczna Strategii Warszawy... 2008)),
- 3) współrządzenia miastem (w kontekście „wzmacniania poczucia tożsamości mieszkańców poprzez pielęgnowanie tradycji, rozwój kultury i pobudzanie aktywności społecznej (...) oraz aktywizacji społeczności lokalnych i organizacji pozarządowych” (Strategia rozwoju m.st. Warszawy do 2020 roku))

a także – współpracy polityków ze wspólnotami mieszkaniowymi, spółdzielniami mieszkaniowymi, ruchami miejskimi oraz aktywności mieszkańców w tych instytucjach itp.).

Nawiązując do problemu segregacji społeczno-przestrzennej – wskazuje się, że polityka mieszkaniowa – wpływająca na wspólnoty sąsiedzkie – była i jest istotnym czynnikiem kształtowania struktury zamieszkiwania w Warszawie. Zarówno przed II wojną światową, jak i po niej, sposób i zakres ingerencji władz publicznych w rynek mieszkaniowy wpływały na podziały społeczne i przestrzenne sąsiedztw. Przed II wojną światową podziały były wyraźniejsze (miejsce zamieszkiwania było pochodną statusu społecznego, statusu etnicznego oraz statusu rodzinnego), niż w czasach socjalistycznych. Wówczas przedwojenne podziały były łagodzone takimi rozwiązaniami jak przydział mieszkań czy dokwaterowywanie osób. Jednak pomimo ideologii równości klas, egalitaryzmu, po 1945 roku utrzymał się podział na dzielnice inteligencji oraz dzielnice klasy robotniczej (Górczyńska 2014, s. 54). Po okresie socjalistycznego narzucania ludziom „sąsiedztw egalitarnych” (m.in. poprzez politykę meldunkową czy zasady przydzielania mieszkań) (tamże, s. 55), po 1989 r. pojawiła się preferencja do społecznego kształtowania się „sąsiedztw homogenicznych” (agregacja ludzi o podobnym statusie społecznym). Przykładem może być miasteczko Wilanów, określane jako „Leningrad” (Śpiewak 2016, s. 123-130). Jednak preferencja ta nie była przedmiotem rozwiązań z zakresu polityki mieszkaniowej. W zasadzie, po 1989 r. potrzeby mieszkaniowe ludności Warszawy w dużej mierze były zaspokajane przez rynek mieszkaniowy. Deweloperzy stali się najważniejszą grupą aktorów społecznych wpływającą na kształt społeczno-przestrzenny miasta (Smętkowski 2009, s. 8–88). W ramach polityki miejskiej stopniowo zaczęto dostrzegać potrzebę wspierania ze strony władz publicznych rozwoju lokalnych inicjatyw sąsiedzkich. Jak trafnie zauważają autorzy „Programu Wzmacniania Wspólnoty Lokalnej 2015–2020”:

od lat 90. XX w. mieszkania budowane były coraz częściej w systemie deweloperskim a nie osiedlowym, bez dbałości o zapewnienie dostępu do podstawowej infrastruktury społecznej. Efekt rozproszonej, mozaikowej struktury społeczno-przestrzennej został podkreślony w diagnozie Społecznej Strategii Warszawy jako jeden z poważnych problemów miasta. Do segregacji społeczności terytorialnych przyczynia się m.in. nierównomierność, w stosunku do potrzeb, rozmieszczenie usług, instytucji wychowawczych czy placówek opieki. Nierównowaga ta utrudnia funkcjonowanie wspólnot sąsiedzkich i lokalnych społeczności miejskich (Program Wzmacniania Wspólnoty Lokalnej 2015–2020, s. 8).

W „Społecznej strategii Warszawy – Strategii rozwiązywania problemów społecznych na lata 2009–2020” dostrzeżono wpływ inwestycji mieszkaniowych na stymulowanie i narastanie koncentracji problemów społecznych w określonych częściach dzielnic, co sprzyja procesowi segregacji społeczno-przestrzennej. Jak zauważono:

Strukturę społeczno-przestrzenną Warszawy kształtują w znacznym stopniu inwestycje mieszkaniowe. Dzieje się tak za sprawą utrzymującego się deficytu mieszkań, wysokich cen na pierwotnym i wtórnym rynku budowlanym, co nie zapewnia możliwości uzyskania mieszkania wszystkim grupom społecznym. W efekcie zmiana miejsca zamieszkania jest dla wielu osób zbyt kosztowna. Stan ten utrwała niekorzystne struktury (s. 23).

Zidentyfikowano czynniki wpływające na podział Warszawy na tereny „lepsze i gorsze”. Są to:

- a) *niekorzystna struktura własności mieszkaniowej przyczyniająca się, zwłaszcza w niektórych częściach miasta, do kumulacji ubóstwa, niesamodzielności i wykluczenia społecznego. Duże skupiska budynków komunalnych są często źródłem wymienionych problemów;*
- b) *utrzymywanie się rejonów niedorozwoju funkcji publicznych (warszawskie „sypialnie” i rejon monofunkcyjne) np. Gocław, część Bemowa, Bródna i Bielan, Ursus i in.;*
- c) *utrzymująca się od wielu lat tendencja budowy nielicznych, ale dużych zespołów mieszkaniowych. Zasiedlają je ludzie w podobnym wieku, tworząc jednorodne warstwy demograficzne. Układ tych warstw ma kształt koncentryczny – młodszy mieszkańcy zamieszkują dalej od centrum. Efektem jest niekorzystna struktura demograficzna w przestrzeni miasta;* d) *powstawanie grodzonych zespołów mieszkaniowych w większej skali niż w innych miastach regionu. Obserwowanym efektem jest nadmierny wzrost różnic społecznych;*
- e) *zanikanie podstawowych jednostek mieszkaniowych wyposażonych w elementarne usługi. Przez długie lata były one planowane i budowane zgodnie z modelem tzw. osiedla społecznego. Po załamaniu modelu inwestowania obowiązującego w całym okresie socjalistycznym ani Polska, ani Warszawa nie dysponują wzorem, który zastąpiłby ten nieaktualny model osiedlowy i stanowił wytyczną dla projektowania urbanistycznego, organizacji usług i samorządu mieszkańców. Podobnie, zanikowi tożsamości tradycyjnych dzielnic i subdzielnic nie towarzyszy pojawianie się nowych wzorów;*
- f) *przyciąganie grup etnicznych i migrantów poszukujących pracy. Niektórzy spośród nich zaczynają tworzyć zamknięte enklawy w tkance miasta. Działania zorientowane na integrację przybyszów nie są dostatecznie skuteczne. Zarówno w odbiorze społecznym, jak i w praktyce administracyjnej, funkcjonują oni jako osoby „w drodze”, którym czasem trzeba udzielić doraźnej pomocy; (s. 24).*

W zakresie mieszkalnictwa zidentyfikowano takie szczegółowe problemy jak:

- 1) (...) *zły stan techniczny wielu lokali komunalnych, często skoncentrowanych w „problemowych” rejonach miasta. Paradoksalnie, zdegradowane lub niedoposażone (brak c.o., wspólna toaleta na korytarzu itp.) mieszkania komunalne, w często trudnym społecznie otoczeniu, zamiast być mechanizmem wychodzenia z wykluczenia, pogłębiają marginalizację ich mieszkańców;*
- 2) *procesy „wypłukiwania” z wielkopłytowych osiedli mieszkańców o wyższym statusie, co wtórnie pogłębia degradację tych osiedli i, z drugiej strony, procesy poprawy składu społecznego (gentryfikacji) dokonujące się w niektórych rejonach;*
- 3) *nasilanie się „społecznego zróżnicowania” w osiedlach i dzielnicach Warszawy. Pogarsza się relacja demograficzna w obrębie wspólnot terytorialnych (rejon starości i rejon młodości, w dodatku pozbawione odpowiadających im funkcji społecznych, jak choćby usługi opiekuńcze); pojawiają się dzielnice i osiedla społecznie zbyt jednorodne – w stopniu sprzyjającym segregacji społecznej;*
- 4) *wielkim problemem Warszawy stanie się niedługo dziedzictwo budownictwa mieszkaniowego lat 60. i 70. XX wieku. Dawne obiekty biurowe i przemysłowe zostały albo rozebrane, albo przebudowane na nowoczesną przestrzeń biurową i edukacyjną, natomiast budynki mieszkalne wciąż pozostają bez zmian. Większość warszawiaków żyje w wielkich zespołach urbanistycznych, budowanych w dużej części z tzw. wielkiej płyty,*

w ciasnych, substandardowych mieszkaniach. Ludzie zamożniejsi przenoszą się do nowych, lepszych mieszkań lub domów, a na ich miejsce przychodzą lokatorzy biedniejsi, mający często trudności z utrzymaniem lokali. W rezultacie postępuje dekapitalizacja i degradacja budynków oraz ich otoczenia;

- 5) na przeciwnym biegunie znajduje się luksusowe budownictwo apartamentowe i podmiejskie zespoły jednorodzinnej zabudowy, ogrodzone i strzeżone przez strażników i elektronikę. Doświadczenia walki ze szkodliwymi efektami izolacji nie są w Warszawie wykorzystywane. Powstają nowe grodzone osiedla. Brak wiarygodnych danych na ten temat, zjawisko nie jest monitorowane, ale szacuje się, że w 2004 roku było ich około 200. Sądzić można, że do 2008 roku liczba ta mogła się nawet podwoić. Grodzone są nie tylko nowe zespoły mieszkaniowe, lecz także fragmenty starej zabudowy. Ogradzanie się nie znajduje silnego uzasadnienia. Warszawa na tle innych metropolii jest miastem stosunkowo bezpiecznym (s. 45–46).

Zagadnienia dotyczące identyfikacji z miejscem zamieszkania nie są przeze mnie szeroko omawiane, ale warto wspomnieć, że:

„wyniki badania przeprowadzonego w roku 2013, dotyczącego potrzeb, postaw i opinii mieszkańców 18 dzielnic Warszawy na temat najistotniejszych problemów dzielnicy, oczekiwań mieszkańców w zakresie inwestycyjnym oraz poziomu identyfikacji z dzielnicą, wskazują, iż większość badanych warszawiaków deklaruje poczucie zakorzenienia w swojej dzielnicy zamieszkania i jednocześnie tęsknotę, gdy nie ma ich długo w tym miejscu. Wart odnotowania jest fakt, iż zgodnie z wynikami powyższego badania zdecydowana większość warszawiaków jest zadowolona z sąsiedztwa, w którym mieszka” (Program Wzmacniania Wspólnoty Lokalnej 2015–2020, s. 9).

Warszawiacy deklarują wysoki poziom zaufania do swoich sąsiadów:

„prawie 80% warszawiaków deklaruje, że zna nazwiska swoich najbliższych sąsiadów, zaś 48% osób może w razie wyjazdu zostawić u sąsiadów klucze do swojego domu – co stanowi istotny wskaźnik zaufania. Prawie połowa warszawiaków deklaruje, że w potrzebie mogłaby poprosić sąsiada o pomoc w zaopiekowaniu się domem podczas nieobecności (podlanie kwiatów, nakarmienie zwierząt itp.), zaś ponad połowa osób mogłaby poprosić sąsiadów o pomoc w zrobieniu zakupów, gdyby byli chorzy” (tamże, s. 10).

Z kolei, w odniesieniu do współżycia miastem i w mieście, na uwagę zasługuje badanie jakości życia mieszkańców dzielnic Warszawy, przeprowadzone na zlecenie Urzędu m.st. Warszawy na próbie 7200 warszawiaków w okresie od października do grudnia 2013 r. Według uzyskanych danych,

„tylko 9% wszystkich mieszkańców angażuje się nieodpłatnie na rzecz innych i swojej okolicy, a w ciągu ostatnich 24 miesięcy zaledwie 6% brało udział w zebraniu wspólnoty mieszkaniowej lub spółdzielni” (tamże, s. 2).

Inaczej rzecz ujmując:

„zdecydowana większość warszawiaków ani razu nie podjęła działań na rzecz innych mieszkańców (91%), ani nie brała udziału w żadnym proteście dotyczącym kwestii związanej

ze sprawami lokalnymi (91%), a 77% respondentów w ciągu ostatnich dwóch lat poprzędających badanie ani razu nie wzięło udziału w zebraniu swojej wspólnoty mieszkaniowej lub spółdzielni (tamże, s. 10–11).

W tym kontekście podnosi się potrzebę

„wzmacniania zaufania między ludźmi i instytucjami (umożliwiającego partycypację, tworzenie partnerstw, współdziałanie), solidarności (wzajemność i samopomoc, przeciwdziałanie „segregacji”) i poczucia współodpowiedzialności za wspólne zasoby, dobra publiczne i kontrolę społeczną. Zachęcanie mieszkańców do uczestnictwa w realizacji inicjatyw społecznych, zaangażowania się w ideę wolontariatu, interesowania się działaniami organizacji pozarządowych i grup nieformalnych” (tamże, s. 2).

Wskazuje się, że lokalne więzi społeczne (w tym więzi sąsiedzkie), są w Warszawie „osłabiane przez znaczne oddalenie miejsc pracy od domu, grodzone osiedla, czy przez brak wspólnych przestrzeni do spotkań i spędzania wolnego czasu” (tamże). Zwraca się jednak uwagę na obserwowane zmiany w tym zakresie,

„w ciągu ostatnich kilku lat rozpowszechniła się idea Dnia Sąsiada, rozwinęły się sieci lokalnych klubokawiami, a zakupy na lokalnych bazarach stały się kolejnym „miejskim trendem”. Został wprowadzony budżet partycypacyjny, do którego w każdej dzielnicy m.st. Warszawy powołano lokalne zespoły, powstają miejsca aktywności lokalnej, a przestrzeń publiczna coraz częściej jest wykorzystywana do oddolnych działań” (tamże).

Poza wspomnianymi, do przykładów działań warszawiaków w ich sąsiedztwach należą:

„banki czasu, kooperatywy spożywcze, kooperatywy sąsiedzkie, wolontariat lokalny, dzień sąsiada, święto ulicy/okolicy, targi lokalnych przedsiębiorców i podmiotów ekonomii społecznej, targi śniadaniowe, kluby mam i tatów (ojców), forum mieszkańców, karty członkowskie domów sąsiedzkich i innych lokalnych instytucji, wyprzedaże garażowe/sąsiedzkie, kluby osiedlowe, rady osiedla, stowarzyszenia lokalne (mieszkańców), dzielnicowe komisje dialogu społecznego, podwórkowa gwiazdka, zgłaszanie pomysłów do budżetu partycypacyjnego, wnioski o realizację inicjatywy lokalnej, ogrody sąsiedzkie, partnerstwa lokalne, wolontariat sąsiedzki, itp.” (tamże, s. 14).

Bibliografia

- Abramowicz, B. (2011). Koncepcja demokracji deliberacyjnej jako odpowiedź na postulaty usprawnienia demokracji przedstawicielskiej, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 4, 215–229.
- Aernouts, N., Ryckewaert, M. (2018). Beyond housing: on the role of commoning in the establishment of a Community Land Trust project, *International Journal of Housing Policy*, 18 (4), 503–521.
- Andrzejewski, A. (1987). *Polityka mieszkaniowa*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Appel, H. (2005). Anti-Communist Justice and Founding the Post-Communist Order: Lustration and Restitution in Central Europe, *East European Politics and Societies*, 19 (3), 379–405.
- Arnstein, S. P. (1969). „A Ladder of Citizen Participation”, *Journal of the American Planning Association*, 35 (4), 216–224.
- Audycka-Zandberg, B. (2014). *Warunki i Strategie Mobilizacji Najemców Lokali Mieszkalnych w Stowarzyszeniach Lokatorskich*, Warszawa: Uniwersytet Warszawski.
- Auleytner, J. (2002). *Polityka społeczna czyli ujarzianie chaosu socjalnego*, Warszawa: Wydawnictwo WSP TWP.
- Bacchi, C. (2009). *Analysing Policy: What's the problem represented to be?*, Pearson Australia, Frenchs Forest, NSW.
- Bartels, K. P. R., Wagenaar, H., Ya Li (2020). Introduction: towards deliberative policy analysis 2.0, *Policy Studies*, 41 (4), 295–306.
- Bengtsson, B. (2009). Political Science as the Missing Link in Housing Studies, *Housing, Theory and Society*, 26 (1), 10–25.
- Bengtsson, B. (2015). Between Structure and Thatcher. Towards a Research Agenda for Theory-Informed Actor-Related Analysis of Housing Politics, *Housing Studies*, 30 (5), 677–693.
- Bengtsson, B. (2012). „Housing Politics and Political Science” [w:] D. F. Clapham, W. A. V. Clark, K. Gibb (red.), *The SAGE Handbook of Housing Studies*, Thousand Oaks, CA: SAGE Publications Ltd., 206–229.
- Bevir, M. (2013). Une approche interprétative de la gouvernance. Intentionnalité, historicité et réflexivité, *Revue française de science politique*, 3 (63), 603–623.
- Bevir, M., Rhodes, R. A. W. (2006). „Teoria interpretacjonistyczna” [w:] D. Marsh, G. Stoker (red.), *Teorie i metody w naukach politycznych*, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 131–152.

- Bida-Wawryniuk, Z., Siemiński, W. (2016). Konflikty społeczno-przestrzenne w Warszawie w latach 2013–2014, *Człowiek i Środowisko*, 2 (40), 5–28.
- Biljohn, M. I. M., Lues, L. (2020). Citizen Participation, Social Innovation, and the Governance of Local Government Service Delivery: Findings from South Africa, *International Journal of Public Administration*, 43 (3), 229–241.
- Blacksell, M., Born, K. M. (2002). Private property restitution: the geographical consequences of official government policies in Central and Eastern Europe, *The Geographical Journal*, 168 (2), 178–190.
- Blokland, T., Maginn, P. J., Thompson, S. (2008). „Methodological consequences of inclusive community development: the value of ethnography for housing studies” [w:] M. Tonts, S. Thompson, P. J. Maginn (red.), *Qualitative Housing Analysis: An International Perspective*, *Studies in Qualitative Methodology*, 10, 227–247.
- Blondiaux, L., Sintomer, Y. (2009). L'impératif délibératif, Collège international de Philosophie, *Rue Descartes*, 63, 28–38.
- Bornstein, M. (1997). Non-standard methods in the privatization strategies of the Czech Republic, Hungary and Poland, *Economics of Transition*, 5 (2), 323–338.
- Borraz, O., Le Galès, P. (2010). Urban Governance in Europe: the Government of what? *Métropoles*, <http://metropoles.revues.org/4297>, dostęp: 19.08.2016.
- Cairncross, L., Clapham, D., Goodlad, R. (1994). Tenant Participation and Tenant Power in British Council Housing, *Public Administration*, 72, 177–200.
- Carswell, A. T. (red.) (2012). *The Encyclopedia of Housing*, 2nd ed, Thousand Oaks: SAGE Publications, Inc.
- Cesarski, M. (2015). Sociology of Housing in Poland – Genesis, Development and Future Prospects, *Warsaw Forum of Economic Sociology*, 6 (1/11), 141–164.
- Clapham, D. F. (2012). „Social Policy Approches to Housing Research” [w:] D. F. Clapham, W. A. V. Clark, K. Gibb (red.), *The SAGE Handbook of Housing Studies*, Thousand Oaks, CA: SAGE Publications Ltd., 163–173.
- Cohen, J. (1997). „Deliberation and Democratic Legitimacy” [w:] A. Hamlin, B. Pettit (red.), *The Good Polity*, Oxford: Basil Blackwell, 67–91.
- Czischke, D. K. (2013). *Social innovation in housing: Learning from practice across Europe*, Chartered Institute of Housing (CIH).
- Czupich, M. (2018). Level of Social Participation in the Creation of Urban Regeneration Programmes – The Case Study of Small Towns in Poland, *European Spatial Research and Policy*, 25 (2), 81–98.
- Danecki, J. (2001). „Nierówności społeczne” [w:] B. Rysz-Kowalczyk (red.), *Leksykon polityki społecznej*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza Aspra-Jr, 101–102.
- Doberstein, C. (2016). Designing collaborative governance decision-making in search of a ‘collaborative advantage’, *Public Management Review*, 18 (6), 819–841.
- Doling, J. (1997). *Comparative Housing Policy. Government and Housing in Advanced Industrialized Countries*, London: Macmillan Press LTD.
- Domaradzka, A., Wijkström, F. (2019). Urban challengers weaving their networks: between the ‘right to housing’ and the ‘right to the city’, *Housing Studies*, 34 (10), 1612–1634.

- Dubisz, S. (red.) (2003). *Hasło: sfera, Uniwersalny słownik języka polskiego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 1189.
- Dudkiewicz, J. (2017). *25-lecie Warszawskiej Rady Opiekuńczej: Więcej problemów, więcej rozwiązań*, <http://warszawa.ngo.pl/wiadomosc/2021103.html>, dostęp: 17.12.2017.
- Durnová, A. P., Weible, Ch. M. (2020). Tempest in a teapot? Toward new collaborations between mainstream policy process studies and interpretive policy studies, *Policy Sciences*, 53 (3), 571–588.
- Ercan, S. A., Durnova, A., Loeber, A., Wagenaar, H. (2020). Symposium: revisiting the three pillars of Deliberative Policy Analysis, *Policy Studies*, 41 (4), 307–330.
- Esau, K., Fleuß, D., Nienhaus, S.-M. (2021). Different Arenas, Different Deliberative Quality? Using a Systemic Framework to Evaluate Online Deliberation on Immigration Policy in Germany, *Policy & Internet*, 13 (1), 86–112.
- Fischer, F., Boossabong, P. (2018). „Deliberative Policy Analysis” [w:] A. Bachtiger, J. S. Dryzek, J. Mansbridge, M. Warren (red.), *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 583–594.
- Foucault, M. (1972). *The Archeology of Knowledge*, Londyn: Tavistock.
- Frysztański, K. (2009). *Socjologia problemów społecznych*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Gelpern, A. (1993). The laws and politics of reprivatization in East-Central Europe: a comparison, *University of Pennsylvania Journal of International Business and Law*, 14 (93), 315–372.
- Gerwin, M. (2018). *Panel obywatelski jako sposób na sprawnie funkcjonującą demokrację*. Prezentacja na seminarium EUOREG na Uniwersytecie Warszawskim w dniu 22 lutego 2018 r.
- Gębura, R. (2012). *Jak (nie)wiele może KDS ds. architektury*, <https://publicystyka.ngo.pl/jak-nie-wiele-moze-kds-ds-architektury>, dostęp: 20.08.2019.
- Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society*, Cambridge: Polity Press.
- Gill, A. M., Whedbee, K. (2001). „Retoryka” [w:] T. van Dijk (red.), *Dyskurs jako struktura i proces*, Warszawa: PWN, 182–212.
- Głąbiński, Z., Szostak, D. (2017). Partycypacja społeczna jako warunek realizacji zamierzeń strategii rozwoju turystyki, *Ekonomiczne Problemy Turystyki*, 3 (39), 7–17.
- Górczyńska, M. (2014). *Zmiany różnicowań społecznych i przestrzennych w wybranych dzielnicach Warszawy i aglomeracji paryskiej: dynamika i aktorzy*, Warszawa: Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN im. Stanisława Leszczyckiego.
- Górczyńska, M. (2016). The property restitution in Warsaw: renaissance or decline of pre-war buildings? *Journal of Housing and the Built Environment*, 3, 367–386.
- Grewiński, M., Karwacki, A. (2015). *Innowacyjna polityka społeczna*, Warszawa: WSP im. J. Korczaka w Warszawie.
- Grochowski, M., Dudek-Mańkowska, S., Jadach-Sepiolo, A., Zegar, T. (2012). *Ewaluacja postępów w realizacji Lokalnego Programu Rewitalizacji na lata 2005–2013 (stan na rok 2010) Raport dla Miasta Stołecznego Warszawy*, Warszawa.
- Gudkova, S. (2012). „Wywiad w badaniach jakościowych” [w:] D. Jemielniak (red.), *Badania jakościowe. Metody i narzędzia*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 111–129.

- Habermas, J. (2000). *Filozoficzny dyskurs nowoczesności*, Kraków: Wydawnictwo Universitas.
- Hajer, M. A., Wagenaar, H. (2003). *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hanley, E., Treiman, D. (2004). Did the Transformation to Post-Communism in Eastern Europe Restore Pre-Communist Property Relations?, *European Sociological Review*, 20 (3), 237–252.
- Happach, M., Komorowska, M. (2014). „Czy mieszkańcy mogą zastąpić projektanta?” [w:] *Partycypacja społeczna w planowaniu przestrzennym*, Warszawa: Towarzystwo Urbanistów Polskich, Oddział w Warszawie, 74–79.
- Hassell, S., Wong, A., Houser, A., Knopman, D., Bernstei, M. (2003). *Building Better Homes, Government Strategies for Promoting Innovation in Housing*, Santa Monica: CA: RAND.
- Haworth, A., Manzi, T. (1999). Managing the ‘underclass’: interpreting the moral discourse of housing management, *Urban Studies*, 36, 153–165.
- Heidenheimer, A., Hecho, H., Adams, C. (1990). *Comparative Public Policy: the politics of social choice in America, Europe, and Japan*, 3rd edn., New York: St. Martin’s Press.
- Hilmer, J. (2010). The State of Participatory Democratic Theory, *New Political Science*, 32 (1), 43–63.
- Historia... (2018). *Historia społeczności żydowskiej w Warszawie*, <https://ekai.pl/historia-spolesznosci-zydowskiej-w-warszawie/>, dostęp: 14.11.2019.
- Hofstede G., Hofstede G. J. (2007). *Kultury i organizacje*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Hutchison, R. (red.) (2010). *Encyclopedia of Urban Studies*, Thousand Oaks, Calif: SAGE Publications, Inc.
- Ingram, H., deLeon, P., Schneider, A. L. (2016). „Conclusion: Public Policy Theory and Democracy: The Elephant in the Corner” [w:] B. G. Peters, Ph. Zittoun (red.), *Contemporary Approaches to Public Policy Theories, Controversies and Perspectives*, Palgrave Macmillan UK, 140–159.
- Jacobs, K. (1999). *The Dynamics of Local Housing Policy*, Aldershot: Ashgate.
- Jacobs, K. (2015). ‘The Politics’ of Australian Housing: The Role of Lobbyists and Their Influence in Shaping Policy’, *Housing Studies*, 30 (5), 694–710.
- Jacobs, K., Manzi T. (2014). Investigating the New Landscapes of Welfare: Housing Policy, Politics and the Emerging Research Agenda, *Housing, Theory and Society*, 31 (2), 213–227.
- Jacobs, K., Manzi, T. (2013). New localism, old retrenchment: the Big Society, housing policy and the politics of housing reform, *Housing, Theory and Society*, 30 (1), 29–45.
- Jakóbczyk-Gryszkiewicz, J., Szybel-Boberek, M., Wolaniuk, A. (2017). Post-socialist gentrification processes in Polish cities, *European Spatial Research and Policy*, 24 (2), 145–166.
- Jałowiecki, B. (red.) (2009). *Warszawa: czyje jest miasto?*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR.

- Jasiecki, K. (2015). Problemy partycypacji społecznej w Polsce i ich wpływ na politykę publiczną, *Studia z Polityki Publicznej*, 2, 3(7), 101–119.
- Johansson, R. (2003). *Case Study Methodology*. A key note speech at the International Conference 'Methodologies in Housing Research' organised by the Royal Institute of Technology in cooperation with the International Association of People – Environment Studies, Stockholm, 22–24 September 2003, http://www.psyking.net/HTMLobj-3839/Case_Study_Methodology-_Rolf_Johansson_ver_2.pdf, dostęp: 25.04.2017.
- Kalus A. L. (2014). Roszczenia dochodzone w nieskończoność, *Rzeczpospolita*, 6.11.2014, <http://archiwum.rp.pl/artukul/1259607-Roszczenia-dochodzone-w-nieskonczonosc.html>, dostęp: 29.12.2014
- Kazimierczak, J., Kosmowski, P. (2017). In the shadow of the urban regeneration mega-project: Urban transitions in downtown Łódź, Poland, *Urban Development Issues*, 56, 41–52.
- Kemeny J., Lowe, S. (1998). Schools of Comparative Housing Research: From Convergence to Divergence, *Housing Studies*, 13 (2), 161–176.
- Kęłowski, W. (2014). *Budżet partycypacyjny. Ewaluacja*, Warszawa: Instytut Obywatelski.
- King, P. (2004). „Relativism, Subjectivity and the Self: A Critique of Social Constructionism” [w:] K. Jacobs, J. Kemeny, A. Manzi (red.), *Social Constructionism in Housing Research*, Aldershot: Ashgate, 32–48.
- Komisja Dialogu Społecznego ds. zaspokajania potrzeb mieszkaniowych i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu*, <http://ngo.um.warszawa.pl/komisje/komisja-dialogu-spo-ecznego-ds-zaspokajania-potrzeb-mieszkaniowych-i-przeciwdzia-ania-wykluczeniu>, dostęp: 12.04.2018.
- Kostka, J., Czarnota, K. (2017). Modes of knowledge production in the study of radical urban movements, *Interface*, 9 (1), 368–388.
- Kowski, R. (2012). *Nieuczestniczące społeczeństwo, nieuczestniczący wykluczeni*, <https://publicystyka.ngo.pl/nieuczestniczace-spo-eczenstwo-nieuczestniczacy-wykluczeni>, dostęp: 20.03.2019.
- Krzystek, M. (2018). *Analiza tematyczna w badaniach jakościowych*, Kraków: Fundacja Rozwoju Badań Społecznych.
- Kusiak, J. (2019). Rule of Law and Rules-lawyering: Legal Corruption and 'Reprivatization Business' in Warsaw, *International Journal of Urban and Regional Research*, 43 (3), 589–596.
- Lee, D., McGuire, M., Kim, J. H. (2018). Collaboration, strategic plans, and government performance: the case of efforts to reduce homelessness, *Public Management Review*, 20 (3), 360–376.
- Lee, C. W., McQuarrie, M., Walker, E. T. (red.) (2015). *Democratizing Inequalities: Dilemmas of the New Public Involvement*, New York, NYU Press.
- Lennartz, C. (2010). *Comparative housing research: approaches and policy challenges in a new international era*, Working Paper, Delft University of Technology, <https://repository.tudelft.nl/islandora/object/uuid:7588299e-3109-4a75-8432-4871c00af84f?collection=search>, dostęp: 10.06.2018.

- Lévy-Vroelant, C. (2014). Contradictory Narratives on French Social Housing: Looking Back and Looking Forward, *Housing Studies*, 29 (4), 485–500.
- Lis, P. (2008). *Polityka państwa w zakresie finansowania inwestycji mieszkaniowych*, Warszawa: Beck.
- Lux, M., Cirman A., Sunega, P. (2017). Housing restitution policies among post-socialist countries: explaining divergence, *International Journal of Housing Policy*, 17 (1), 145–156.
- Łabędź, K. (2015). Partycypacja obywatelska na poziomie lokalnym – formy i ograniczenia, *Przegląd Politologiczny*, 4, 93–106.
- Łaskiewicz, K. H., *Łaskiewicz o procesie reprivatyzacji: Przepadła szansa na rozwiązanie problemu*, http://archiwum.ziemianie.org.pl/web_documents/artyku_ministra_aszkiewiczza_rzeczpospolita_5.09.2016.pdf, dostęp: 11.12.2017.
- Łotocki, Ł. (2014). „Rola dyskursu publicznego w kształtowaniu relacji między imigrantami a społeczeństwem przyjmującym” [w:] G. Firlit-Fesnak, Ł. Łotocki (red.), *Imigranci w polskim dyskursie publicznym*, Warszawa: Aspra-Jr.
- Łukasiuk, M., Jewdokimow, M. (red.) (2014). *Socjologia zamieszkiwania*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Sub Lupa.
- Manzi, T. (2010). Promoting responsibility, shaping behaviour: housing management, mixed communities and the construction of citizenship, *Housing Studies*, 25 (1), 5–19.
- Mapa placówek dla osób bezdomnych w Warszawie, Google, https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=1WLMdj6dQAxxEHCCDtppLsOVbxRc&hl=en_US&ll=51.896347706160554%2C20.821292000000085&z=8, dostęp: 11.12.2017.
- Mapa roszczeń dekretowych (2014). *Miasto Jest Nasze*, <http://maparoszchen.miastojestnasze.org/>, dostęp: 12.12.2015.
- Markowski, R. (2014). *Demokracja i demokratyczne innowacje. Z teorii w praktykę*, Instytut Obywatelski, http://www.institutobywatelski.pl/wp-content/uploads/2015/02/demokracja_calosc_www.pdf, dostęp: 15.04.2017.
- Marston, G., McDonald, C. (2006). „Introduction: Reframing social policy analysis” [w:] G. Marston, C. McDonald (red.), *Analysing Social Policy: A Governmental Approach*, Albingdon, UK: Edward Elgar, 1–15.
- Mastelarz, A. (2019). Classification and analysis of social participation initiatives in a post-industrial city – a case study of Pabianice, *Urban Development Issues*, 61, 51–63.
- Maurice, M., Sellier, F., Silvestre, J.-J. (1982). *Politique d'éducation et organisation industrielle en France et en Allemagne. Essai d'analyse sociétale*, Paryż: Presses Universitaires de France.
- McKee, K., Muir, J. (2013). An Introduction to the Special issue – Housing in Hard Times: Marginality, Inequality and Class, *Housing, Theory and Society*, 30 (1), 1–9.
- Mering, T. (2016). „Governance” [w:] B. Rysz-Kowalczyk, B. Szatur-Jaworska (red.), *W kręgu pojęć i zagadnień współczesnej polityki społecznej*, Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, 133–144.
- Miessen, M. (2013). *Koszmar partycypacji*, Warszawa: Bęc Zmiana.

- Mieszkania 2030* projekt do konsultacji (2017). http://2030.um.warszawa.pl/wp-content/uploads/2017/06/Mieszkania2030_projekt_do_konsultacji_strony_21.06.2017.pdf, dostęp: 16.04.2019.
- Milligan, V. R. (2003). *How different? Comparing housing policies and housing affordability consequences for low income households in Australia and the Netherlands*, Universiteit Utrecht.
- Miś, L. (2008). „Konstruktywizm/konstrukcjonizm w socjologii, pracy socjalnej i terapii” [w:] L. Miś (red.), *Praca socjalna skoncentrowana na rozwiązaniach*, Zeszyty Pracy Socjalnej, 14, Kraków: Instytut Socjologii Uniwersytetu Jagiellońskiego, http://centrump-srwd.nazwa.pl/instalator/wordpress/wp-content/uploads/2014/07/Lucjan_Mis-Konstrukcjonizm_w_socjologii.pdf, dostęp: 10.05.2016.
- Miśkowiec, M., Gorczyca, K. (2018). Public Participation in Local Regeneration Programmes in Poland: Case Study of Olkusz, *International Journal of E-Planning Research*, 7 (4), 44–60.
- Morin, P., LeBlanc, J., Dion, M., Baldé, D. (2010). Les travaux majeurs de rénovation du parc immobilier HLM de l’Office municipal d’habitation de Montréal: forces et limites de cette forme de gouvernance partagée avec les locataires, *Lien social et Politiques*, 63, 81–91.
- Morin, P., Demoulin, J., Lagueux, F. (red.) (2017). *Nos savoirs, notre milieu de vie. Le savoir d’usage des locataires HLM familles*, Québec: Presses de l’Université de Québec.
- Ngai Ming, Y. (2019). Housing activism in urban China: the quest for autonomy in neighbourhood governance, *Housing Studies*, 34 (10), 1635–1653.
- Noworól, K. (2020). *Wyzwania partycypacji w zarządzaniu publicznym*, Kraków: Instytut Spraw Publicznych UJ.
- Opolski, K., Modzelewski, P., Kocia, A., Zapadka, P., Roszewska, K., Sochocki, J. (2013). *System profilaktyki bezdomności i pomocy osobom bezdomnym w Warszawie*, https://politykaspoeczna.um.warszawa.pl/sites/politykaspoeczna.um.warszawa.pl/files/system_pomocy_osobom_bezdomnym.pdf, dostęp: 11.12.2017.
- Palicki, J. (2016). *Warszawska reprivatyzacja w pigułce: Brutalni gracze, wielkie pieniądze, poważne zarzuty*, <http://www.newsweek.pl/polska/warszawska-reprivatyzacja-najwazniejsze-fakty-izarzuty,artykuly,387827,1.html>, dostęp: 16.12.2019.
- Parés, M. (2019). Socially innovative housing activism: local context and collective leadership practices in Barcelona and New York City, *Housing Studies*, 34 (10), 1654–1672.
- Pawson, H., Bright, J., Engberg, L., van Bortel, G., McCormack, L., Sosenko, F. (2012). *Resident involvement in social housing in the UK and Europe*, Heriot Watt University.
- Peisert, A. (2011). „Demokracja deliberacyjna a praktyka społeczna” [w:] A. Olech (red.), *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, 56–174.
- Perry, B. (2019). *How social innovation can support citizen participation*, <https://www.opencaccessgovernment.org/citizen-participation/67481/>, dostęp: 12.02.2020.
- Perzyna, A. (2016). *Wchodzi w życie tzw. mała ustawa reprivatyzacyjna*, <http://www.lex.pl/czytaj/-/artykul/wchodzi-w-zycie-tzw-mala-ustawareprivatyzacyjna-1>, dostęp: 10.12.2017.

- Peter-Bombik, K., Szczudlińska-Kanoś, A. (2015). Zarządzanie partycypacyjne we wspólnotach lokalnych, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 391, 83–91.
- Pierre, J. (2002). „Introduction: understanding governance” [w:] J. Pierre (red.), *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, Oxford: Oxford University Press.
- Pietraszko-Furmanek, I. (2012). *Partycypacja społeczna w środowiskach lokalnych*, Kraków: Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne sp. z o.o. – Oficyna Wydawnicza AFM.
- Pilawski, K. (2012). Zmartwychwstanie Warszawy, *Przegląd*, <http://wiadomosci.onet.pl/warszawa/zmartwychwstanie-warszawy/3f2er>, dostęp: 29.12.2014.
- PiS przygotowało dużą ustawę reprivatyzacyjną. Jaki: Będzie to moment przełomowy, *Newsweek*, <http://www.newsweek.pl/polska/polityka/reprivatyzacja-w-warszawie-projekt-ustawy-reprivatyzacyjnej,artykuly,417207,1.html>, dostęp: 10.12.2017.
- Pistelok, P., Martela, B. (red.) (2019). *Raport o stanie polskich miast. Partycypacja publiczna*, Kraków: Instytut Rozwoju Miast, Obserwatorium polityki miejskiej.
- Podgórska-Rykała, J., Sroka, J. (2021). Uwarunkowania konsensualnego modelu dialogu społecznego i dialogu obywatelskiego na poziomie regionalnym w Polsce, *Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny*, 83 (1), 309–326.
- Pokładecki, J. (2018). Partycypacja a lokalny system polityczny, *Eastern Review*, 7, 105–123.
- Polanska, D. V., Valenzuela-Fuentes, K., Kaun, A. (2019). Housing activism: overlooked forms, practices and implications, *Housing Studies*, 34 (10), 1585–1587.
- Polanska, D., Piotrowski, G. (2015). The transformative power of cooperation between social movements: Squatting and tenants’ movements in Poland, *City*, 19 (2–3), 274–296.
- Polityka mieszkaniowa – Mieszkania 2030* (2017). Dokument przyjęty w drodze uchwały przez Radę Miasta st. Warszawy, https://www.facebook.com/search/top/?q=mieszkania2030&epa=SEARCH_BOX, dostęp: 16.07.2017.
- Polityka mieszkaniowa m.st. Warszawy* (2016). http://2030.um.warszawa.pl/wp-content/uploads/2016/11/Polityka-mieszkaniowa-m.st._-Warszawy.pdf, dostęp: 10.11.2017.
- Polityka mieszkaniowa m.st. Warszawy*, prezentacja przygotowana przez Beatę Wrońską-Freudenheim na zajęcia na Uniwersytecie Warszawskim w dniu 14.04.2015.
- Polko, A. (2005). *Miejski rynek mieszkaniowy i efekty sąsiedztwa*, Katowice: Wydawnictwo Uczelniane Akademii Ekonomicznej w Katowicach.
- Polska Agencja Prasowa (2016). *Burzliwe obrady Rady Warszawy, nie powołano komisji reprivatyzacyjnej*, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C631319%2Cburzliwe-obrady-radywarszawy-nie-powolano-komisji-reprivatyzacyjnej.html>, dostęp: 10.06.2018.
- Przywojska, J. (2014). *Nowe zarządzanie i governance w pracy socjalnej*, Warszawa: Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich.
- Radni kolejny raz zlekceważyli lokatorów* (2010). https://cia.media.pl/warszawa_radni_kolejny_raz_zlekcewazyli_lokatorow, dostęp: 10.12.2017.
- Rawls, J. (1994). *Teoria sprawiedliwości*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Raymond, H. (1968). Analyse de contenu et entretien non-directif: application au symbolisme de l’habitat, *Revue française de sociologie*, 9 (2), 167–179.

- Regulamin Komisji dialogu społecznego ds. zaspokajania potrzeb mieszkaniowych i przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu lokatorów działającej przy Biurze Polityki Lokalowej Urzędu m.st. Warszawy (2016), http://ngo.um.warszawa.pl/sites/ngo2.um.warszawa.pl/files/zalaczniki/dokumenty/regulamin_kds_9.11.2016.pdf, dostęp: 11.04.2018.
- Regulamin Komisji ds. bezdomności – Rady Opiekunczej dla Bezdomnych przy Prezydencie m.st. Warszawy, http://ngo.um.warszawa.pl/sites/ngo2.um.warszawa.pl/files/zalaczniki/dokumenty/kds_bezdomnosc_regulamin.pdf, dostęp: 19.04.2018. Reisigl, M. (2011). „Analiza retoryki politycznej” [w:] R. Wodak, M. Krzyżanowski (red.), *Jakościowa analiza dyskursu w naukach społecznych*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza Łośgraf, 150–183.
- Relacja z debaty Mieszkania 2030 „Pustostany – Niezagospodarowany potencjał mieszkaniowy”*, <http://2030.um.warszawa.pl/aktualnosci/mieszkania2030-relacja-z-debaty-mieszkania2030-pustostany-niezagospodarowany-potencjal-mieszkaniowy/>, dostęp: 11.12.2017.
- Rocznik Statystyczny Warszawy 2017*, Urząd Statystyczny w Warszawie, <https://warszawa.stat.gov.pl/publikacje-i-foldery/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyczny-warszawy-2017,6,14.html>, dostęp: 22.03.2018.
- Saugeres, L. (2000). Of tidy gardens and clean houses: housing officers as agents of social control, *Geoforum*, 31, 587–599.
- Siemieniako, B. (2017). *Reprywatyzując Polskę. Historia wielkiego przekreślenia*, Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej.
- Siemiński, W. (2007). Cele i zasady partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym – przegląd literatury, *Człowiek i Środowisko*, 31 (1–2), 37–59.
- Siemiński, W. (2014). „Partycypacja spontaniczna a kształtowanie przestrzeni” [w:] *Partycypacja społeczna w planowaniu przestrzennym*, Warszawa: Towarzystwo Urbanistów Polskich, Oddział w Warszawie, 33–55.
- Siemiński W., Tarchalska, E. (2020). O poszerzenie podejścia do partycypacji społecznej w kształtowaniu przestrzeni, *Urban Development Issues*, 66, 183–188.
- Skrzypczak, B., Grabowska, I. (2012). „Wstęp” [w:] *Od animacji do rewitalizacji społecznej – dialog perspektyw i doświadczeń*, B. Skrzypczak (red.), Warszawa: Centrum Projektów Europejskich, Krajowy Ośrodek Europejskiego Funduszu Społecznego, 5–9.
- Skrzypek, M. (2021). *Partycypacja dla niedowiarków. Jak rozmawiać z władzami o jakości w sektorze publicznym?* <https://kongresruchowmiejskich.pl/nasze-tematy/demokracja-miejska/item/93-partycypacja-czy-i-jak>, dostęp: 15.03.2021.
- Słownik Języka Polskiego PWN* (2017). <https://sjp.pwn.pl/sjp/sasiedztwo;2519510.html>, dostęp: 07.12.2017.
- Smętkowski, M. (2009). „Miasto deweloperów?” [w:] B. Jałowicki, E. A. Sekuła, M. Smętkowski, A. Tucholska, *Warszawa. Czyje jest miasto?*, Warszawa: Scholar.
- Smith, S. J., Elsinga, M., Eng, O. S., Fox O’Mahony, L., Wachter, S. (red.) (2012). *International Encyclopedia of Housing and Home*, Amsterdam, Boston–Heidelberg–London–New York–Oxford–Paris–San Diego–San Francisco–Singapore–Sydney–Tokyo: Elsevier.

- Sobiesiak-Penszko, P., Kotnarowski, M. (2012). „Partycypacja publiczna w Polsce. Uwarunkowania indywidualne i kontekstowe” [w:] A. Olech (red.), *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, 53–77.
- Sowada, T. (2018). *Rola ruchów miejskich w procesie partycypacji społecznej w funkcjonowaniu wybranych polskich miast*, rozprawa doktorska, Poznań: Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.
- Społeczna Strategia Warszawy – Strategia rozwiązywania problemów społecznych na lata 2009–2020 (2008). <https://spolecznastrategia.um.warszawa.pl/content/spo-eczna-strategia-warszawy-strategia-rozwi-zywania-problem-w-spo-ecznych-na-lata-2009-2020>, dostęp: 12.05.2017.
- Sprawozdanie z działalności Komisji Dialogu Społecznego ds. Bezdomności/Rady Opiekuńczej Bezdomnych przy Prezydencie m.st. Warszawy w okresie od 29 września 2010 do 18 stycznia 2012, http://ngo.um.warszawa.pl/sites/ngo2.um.warszawa.pl/files/zalaczniki/dokumenty/kds_bezdomnosc_sprawozdanie_29.09.10_18.01.12.pdf, dostęp: 19.04.2018.
- Sprawozdanie z działalności Komisji Dialogu Społecznego ds. Bezdomności w 2016 roku działającej przy Biurze Pomocy i Projektów Społecznych Urzędu m.st. Warszawy (2016), http://ngo.um.warszawa.pl/sites/ngo2.um.warszawa.pl/files/zalaczniki/dokumenty/kds_bezdomnosc_sprawozdanie_2016.pdf, dostęp: 19.04.2018.
- Sprawozdanie z działalności Komisji Dialogu Społecznego ds. Zaspokajania Potrzeb Mieszkańcowskich i Przeciwdziałania Wykluczeniu Społecznemu Lokatorów w 2016 roku działającej przy Biurze Polityki Lokalowej Urzędu m.st. Warszawy (2016), http://ngo.um.warszawa.pl/sites/ngo2.um.warszawa.pl/files/zalaczniki/dokumenty/kds_potrzeb_mieszkanicowskich_sprawozdanie_2016.pdf, dostęp: 11.04.2018.
- Sroka, J. (2009). *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe. Teoria i praktyka*, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Stenson, K. (2010). Advancing governmentality studies. Lessons from social constructionism, *Theoretical Criminology*, 14 (4), 473–494.
- Strategia Rozwoju miasta stołecznego Warszawy do 2020 roku*, <https://spolecznastrategia.um.warszawa.pl/content/strategia-rozwoju-miasta-sto-ecznego-warszawy-do-2020-roku>, dostęp: 12.11.2017.
- Strumińska-Kutra, M., Koładkiewicz, I. (2012). „Studium przypadku” [w:] D. Jemielniak (red.), *Badania jakościowe. Metody i narzędzia*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 1–40.
- Supińska, J. (2005). „Miejsce polityki mieszkaniowej w polityce społecznej – miejsce polityki społecznej w polityce mieszkaniowej” [w:] L. Frąckiewicz (red.), *Przeszłość i przyszłość polskiej polityki mieszkaniowej*, Warszawa: IPISS, Instytut Gospodarki Nieruchomościami, 9–17.
- Supińska, J. (1998). „Rozwój i zadania polityki społecznej jako nauki” [w:] A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Książkowski, *Polityka społeczna. Materiały do studiowania*, Katowice: Śląsk.

- Supińska, J., Żukowski, T. (2000). „Debaty i procesy decyzyjne w polityce społecznej” [w:] S. Golinowska, Z. Morecka, W. Nieciński, B. Rysz-Kowalczyk, J. Supińska, T. Żukowski, *Dekada polskiej polityki społecznej. Od przełomu do końca wieku*, Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Suszyńska, K. (2015). Tenant Participation in Social Housing Stock Management, *Real Estate Management and Valuation*, 23 (3), 47–53.
- Suszyńska, K., Rataj, Z. (2017). Demokratyzacja w zarządzaniu mieszkaniami społecznymi w Polsce w świetle badań rynku lokalnego. Studium przypadku miasta Poznania, *Sensus Historiae*, 29 (4), 127–142.
- Szarfenberg, R. (2008). *Krytyka i afirmacja polityki społecznej* [Criticism and affirmation of social policy], Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk.
- Szarfenberg, R. (2016). *Potrzeba udziału obywateli w tworzeniu, realizacji i doskonaleniu polityki społecznej*, prezentacja na konferencję naukową pt. „Partycypacja obywatelska w tworzeniu usług społecznych”, Warszawa.
- Szatur-Jaworska, B. (2001). „Skuteczność” [w:] B. Rysz-Kowalczyk (red.), *Leksykon polityki społecznej*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, 192.
- Szelągowska, A. (2011). *Finansowanie społecznego budownictwa mieszkaniowego*, Warszawa: CeDeWu.pl Wydawnictwa Fachowe.
- Sztompka, P. (2002). *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Kraków: Znak.
- Śpiewak, J. (2016). „Miasteczko Wilanów” [w:] M. Jacyno (red.), *Przewodnik socjologiczny po Warszawie*, Warszawa: Oficyna Naukowa Instytut Socjologii.
- Śpiewak, J. (2017). *Ukradzione miasto. Kulisy wybuchu afery reprivatyzacyjnej*, Warszawa: Arbitror.
- Theiss, M. (2009). „Governance i instytucje dialogu obywatelskiego – remedium na kryzys czy dowód kryzysu w polityce społecznej?” [w:] M. Książkowski, B. Rysz-Kowalczyk, C. Żołędowski (red.), *Polityka społeczna w kryzysie*, Warszawa: Aspra-Jr, 309–319.
- Thurber, A. (2017). Housing a homeless shelter: A case study of community deliberation, *Reflections: Narratives of Professional Helping*, 22 (2), 28–38.
- Tobiasz, M. (2013). „Polityka jako deliberokracja” [w:] B. Kaczmarek (red.), *Metafory polityki 4*, Warszawa: Elipsa, 215–226.
- Trembecka, A., Kwartnik-Pruc, A. (2018). Problems of Real Estate Management with Respect Claims for Restitution of Expropriated Properties, *Real Estate Management and Valuation*, 26 (3), 105–112.
- Tumiłowicz, B. (2008). Warszawa – raj dla bezdomnych?, *Tygodnik Przegląd*, 51, <https://www.tygodnikprzeglad.pl/warszawa-raj-dla-bezdomnych/>, dostęp: 11.12.2017.
- Turowski, J. (1979). *Środowisko mieszkalne w świadomości ludności miejskiej*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Poznań: Ossolineum.
- van Dijk, T. (2006). Discourse, Context and Cognition, *Discourse Studies*, 1, 159–177.
- Vargas-Tetmajer, A. (2016). Urban movements in Poland – a short presentation, *Urban Research & Practice*, 9 (3), 311–32.

- Warszawskie spotkania mieszkaniowe, <http://www.um.warszawa.pl/en/aktualnosci/warszawskie-spotkania-mieszkaniowe>, dostęp: 11.12.2017.
- Watson, C. (2020). Active Citizenship and Local Governance in the Case of Cressingham Gardens: Agonism or Antagonism? *Housing, Theory and Society*, 38 (4), 476–495.
- What are citizens' assemblies?, <https://citizensassembly.co.uk/>, dostęp: 26.03.2020.
- Whiteside, N., Salais, R. (1998). Comparing Welfare States: Social Protection and Industrial Politics in France and Britain, 1930–1960, *Journal of European Social Policy*, 8 (2), 139–154.
- Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Warszawy na lata 2013–2017 (2012). Dokument przyjęty w drodze uchwały przez Radę Miasta st. Warszawy, http://bip.warszawa.pl/Menu_przedmiotowe/programy_strategie_plany/default.htm, dostęp: 02.01.2016.
- Zbierska, I. (2010). Wpływ formy przestrzeni publicznych w środowisku zamieszkania na emocjonalną więź z miejscem, *Architektura. Czasopismo techniczne*, 6 (107), 359–364.
- Zittoun, Ph. (2014). *The political process of policymaking: A pragmatic approach to public policy*, New York: Palgrave-McMillan.
- Zubrzycka-Czarnecka, A. (2016). Democracy of housing policy as exemplified by Poland. Political and linguistic analysis, *Housing Studies*, 31 (8), 916–934.
- Zubrzycka-Czarnecka, A. (2019). Decision-making at the level of a housing cooperative in Warsaw (Poland). Older adults' participation, *Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego «Studia i Prace»*, 4 (40), 55–70.
- Zubrzycka-Czarnecka, A. (2019). *Social actors in the housing policy process. A constructivist perspective*, Warszawa: Elipsa.
- Zubrzycka-Czarnecka, A. (2020). Barriers to the involvement of NGOs working for the benefit of the homeless in the housing policy process, *Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje*, 50 (3), 97–113.
- Zubrzycka-Czarnecka, A. (2021). Discourse Construction by Non-Government Actors in Urban Regeneration Governance, *Polish Political Science Review. Polski Przegląd Politologiczny*, 9 (2), 40–51.
- Zubrzycka-Czarnecka, A. (2021). Discursive construction of the perception of gender identity: The case of tenants and owners in re-privatization/property restitution in Warsaw, *Studia z Polityki Publicznej*, 8 (1(29)), 27–48.
- Zubrzycka-Czarnecka, A. (2021). Interpretation and Representation in Housing Policy Discourse as Exemplified by Council Tenants' Participation in the Jazdów Estate (Warsaw), *Critical Housing Analysis*, 8 (1), 1–10.
- Zubrzycka-Czarnecka, A. (2022). „Lobbying and advocacy as tools for NGOs to participate in deliberative public policymaking on housing” [w:] J. Sroka, J. Podgórska-Rykała (red.), *Deliberation in the Public Policies Planning Process. Experiences and Future Challenges*, Kraków: Wydawnictwo Libron, 153–183.
- Zubrzycka-Czarnecka, A. (2022). Political rationalities related to the public participation as exemplified by the Warsaw #housing2030 project, *Central European Journal of Public Policy*, 16 (1), 1–12.

Żardecka-Nowak, M. (2008). Demokracja deliberatywna jako remedium na ponowoczesny kryzys legitymizacji władzy, *Teka Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych*, PAN, III, 29–40.

strony internetowe

https://cia.media.pl/warszawa_radni_kolejny_raz_zlekcewazyli_lokatorow, dostęp: 10.12.2017.

https://www.facebook.com/search/top/?q=mieszkania2030&epa=SEARCH_BOX, dostęp: 16.07.2017.

<http://2030.um.warszawa.pl/mieszkania2030/mieszkania-o-programie/>, dostęp: 12.11.2017.

http://2030.um.warszawa.pl/wp-content/uploads/2017/06/Mieszkania2030_projekt_do_konsultacji_strony_21.06.2017.pdf, dostęp: 16.04.2019.

<http://inicjatywa.um.warszawa.pl/program>, dostęp: 08.12.2017.

<http://maparozszen.miastojestnasze.org/> dostęp: 12.12.2015.

<http://www.lex.pl/czytaj/-/artykul/wchodzi-w-zycie-tzw-mala-ustawa-reprywatyzacyjna-1>, dostęp: 10.12.2017.

<https://inicjatywa.um.warszawa.pl/aktualnosci/wydarzenia/rusza-warszawa-lokalnie>, dostęp: 08.12.2017.

https://um.warszawa.pl/documents/59210/11115002/regulamin_dzialania_0.pdf/8d65fe19-bbea-f98a-cd13-3bd1f387bf77?t=1634498364105, dostęp: 20.02.2019.

Spis tabel i schematów

Tabele

Tabela 1. Rozumienie polityki publicznej i procesu polityki w podejściu interpretacyjnym w porównaniu do „badań głównego nurtu”	13
Tabela 2. Stosowanie teorii w podejściu interpretacyjnym w porównaniu do „badań głównego nurtu”	13
Tabela 3. Organizowanie procesu badawczego w podejściu interpretacyjnym w porównaniu do „badań głównego nurtu”	14
Tabela 4. Schemat prezentacji wyników badań	26
Tabela 5. Wkład analiz przeprowadzonych w ramach projektu do konstruktywistycznych badań demokratyczności polityki mieszkaniowej jako udziału aktorów społecznych w procesie tej polityki	142

Schematy

Schemat 1. Relacje pomiędzy jednostkami analizy w schemacie „D-Housing”	19
Schemat 2. Dyskusje aktorów społecznych dotyczące definiowania polityki mieszkaniowej	19
Schemat 3. Politologiczno-lingwistyczna analiza dyskursu	21
Schemat 4. Schemat „D-Housing” – „podejście parasolowe”	149



Aleksandra Zubrzycka-Czarnecka – doktor habilitowany nauk społecznych w dyscyplinie nauki o polityce i administracji (2020), doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce (2010), adiunkt. W latach 2017–2022 kierownik projektu badawczego „D-Housing. Demokratyczność polityki mieszkaniowej” finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki oraz dwóch międzynarodowych projektów badawczych: polsko-belgijskiego „The framework of thinking about housing in urban policy” finansowanego przez Vrije Universiteit Brussel (Brussels Centre for Urban Studies) w ramach programu Visiting Research Fellow i polsko-francuskiego „Housing activism in Warsaw and in Paris” finansowanego w ramach stypendium badawczego rządu francuskiego.

Zainteresowania badawcze: polityka miejska oraz polityka mieszkaniowa jako polityki publiczne, międzynarodowa porównawcza polityka publiczna, polityki publiczne Australii i Nowej Zelandii, polityka publiczna Kanady, polityka publiczna Francji, partycypacja polityczna w procesie polityki publicznej, dyskurs w polityce publicznej, jakościowe metody badań nad polityką publiczną.

Otwarta na teorię i testowana w praktyce metodyka lokuje recenzowaną – ale także inne prace Autorki – w kręgu najlepszych tradycji studiów nad *policies*. Podobnie należy ocenić wykonanie badań, ich analizę i konkluzje, łączące walory naukowe z praktycznymi, pod których adresem także nie formułuje się tu uwag (...) propozycje Autorki są żywe, a w swych pracach modyfikuje je ona, rozbudowuje, i dopracowuje w sposób, który przekonuje, iż można być spokojnym o rzetelne wyniki. Specjalizacja badań nie przytłacza przy tym ‘niewtajemniczonych’, gdyż Autorka nie traci kontaktu z wspólnymi różnym specjalistom generaliami demokratycznych *policies*.

(z recenzji prof. Jacka Sroki)

Podsumowując, praca dr Aleksandry Zubrzyckiej-Czarneckiej o charakterze interdyscyplinarnym stanowi kolejne jej autorstwa przybliżenie (...) dotyczące roli aktorów społecznych w tworzeniu polityki mieszkaniowej w odniesieniu do pojęcia demokracji deliberacyjnej i partycypacyjnej. Zawiera niemają potencjał inspiracji dla badaczy zajmujących się zagadnieniami polityki mieszkaniowej, społecznej, publicznej, osadniczej i innych. Praca ta wpisuje się dobrze w jakże istotną szerszą debatę o przyszłości demokracji liberalnej.

(z recenzji prof. Macieja Cesarskiego)



Wydział Nauk Politycznych
i Studiów Międzynarodowych
Uniwersytet Warszawski

ISBN 978-83-8017-449-8



9 788380 117449 8