

Przemysław Sadura, Dorota Olko

Uniwersytet Warszawski, Instytut Socjologii, ul. Karowa 18, 00-927 Warszawa;
e-mail: sadurap@is.uw.edu.pl, d.olko@is.uw.edu.pl

INTERWENCJA SOCJOLOGICZNA JAKO ODPOWIEDŹ NA KRYZYS MIASTA STUDIUM PRZYPADKU KONSULTACJI W SPRAWIE MODERNIZACJI UL. KAWĘCZYŃSKIEJ W WARSZAWIE

Streszczenie: Do niedawna miasto jako forma przestrzenna i sposób organizacji życia społecznego pogrążyło się w kryzysie. W ostatnim czasie w Polsce coraz częściej jednak mówi się o renesansie miejskości. Jego wyrazem ma być wzrost aktywności ruchów społecznych i znaczenia partycypacji obywatelskiej. Przedmiotem artykułu jest rola, jaką w polityce miejskiej mogą odgrywać konsultacje społeczne dotyczące planowania przestrzennego. Na podstawie analizy przypadku konsultacji prowadzonych aktywnymi, nowatorskimi metodami rekonstruowany jest potencjał takich świadomych interwencji socjologicznych w wyprowadzaniu wspólnoty miejskiej z kryzysu.

Słowa kluczowe: konsultacje społeczne, partycypacja obywatelska, współzrządzenie, interwencja socjologiczna, socjologia publiczna, uczestniczące badania aktywne.

SOCIOLOGICAL INTERVENTION AS A RESPONSE TO THE CRISIS OF THE CITY. A CASE STUDY OF THE RENOVATION OF KAWĘCZYŃSKA STREET IN WARSAW

Abstract: As a form of spatial and social organization, the city has been in deep crisis in the recent years. Nowadays in Poland, we can observe the renaissance of urbanity, as evidenced mostly in the increasing activity of social movements and the growing importance of civic participation. This paper discusses the role public consultation on spatial planning can play in urban policy. The analysis is based on a case study of active and innovative approaches to public consultations carried out during the process. The authors describe the potential of such sociological intervention in solving the crisis of urban communities.

Keywords: public consultation, citizen participation, governance, sociological intervention, public sociology, participatory action research.

Niskie zaangażowanie obywatelskie, z jakim Polska rozpoczynała transformację ustrojową, trwa mimo zakończenia procesu przemian. Stanowi ono jedną z barier utrudniających wprowadzenie w naszym kraju reguł współzrządzenia (ang. *governance*). Przejawia się m.in. w kryzysie wspólnot miejskich i samorządności terytorialnej (Bober, Hausner et al. 2013). Jak dotychczas sytuacji tej nie zmieniły ani wysiłki obliczone na lepsze zdiagnozowanie jej przyczyn, ani nowe pomysły zmian metodologii pomiaru. Jednak w ostatnich latach coraz

powszechniejszą reakcją socjologów na kryzys są nie próby wyjaśnienia czy zinterpretowania zjawiska, ale działania w kierunku jego zmiany przez bezpośrednią interwencję.

Po 1989 r. przez długi czas zakładano, że pojawienie się społeczeństwa obywatelskiego będzie dziełem spontanicznej samoorganizacji. Dziś socjologowie nie tylko badają i opisują ten proces, lecz także próbują wziąć w nim aktywny udział: uprawiać socjologię zaangażowaną w budowanie społeczeństwa obywatelskiego. Taki właśnie cel postawił sobie zespół socjologów Instytutu Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego przy tworzeniu metodologii konsultacji społecznych „Warsztatów dialogu społecznego” i realizacji (począwszy od 2009 r.) projektu polegającego na wykorzystaniu wiedzy socjologicznej i instytucji konsultacji społecznych do inicjowania zmiany społecznej na poziomie lokalnych wspólnot. Projekt był odpowiedzią na problemy, jakimi w wielu miejscach w Polsce są słaby dostęp obywateli do informacji publicznej oraz nieznamość kontekstu działania administracji publicznej (zarówno przepisów, jak i działań podejmowanych przez urzędy i władze). Niewiedza ta ogranicza możliwość aktywnego uczestnictwa obywateli w lokalnym życiu społecznym oraz nawiązywania równorzędnego dialogu z przedstawicielami władzy.

Poniższy artykuł – na przykładzie konsultacji dotyczących modernizacji ul. Kawęczyńskiej w Warszawie – prezentuje założenia teoretyczne i metodę wyżej wymienionej interwencji oraz podejmuje kwestię partycypacji obywatelskiej jako odpowiedzi na kryzys miasta¹.

Partycypacja jako odpowiedź na kryzys miasta i wspólnoty lokalnej

Współcześnie życie polityczne, kulturalne, gospodarcze koncentruje się w miastach. Mimo to socjologowie i urbaniści twierdzą, że miasto – zarówno jako forma przestrzenna, jak i sposób organizacji życia społecznego – pogrąża się w kryzysie. Jak zauważa M. Castells, być może niedługo będziemy mówić o świecie miast bez miast (Castells 2001, s. 461–462). Wkroczenie w erę informatyzacji i globalizacji sprawia, że koncentracja przestrzenna przestaje być czynnikiem koniecznym do osiągnięcia efektywności ekonomicznej i podtrzymywania relacji międzyludzkich. Jednocześnie zwiększa się przepływ ludzi i aktywności między

¹ Konsultacje społeczne dotyczące modernizacji ul. Kawęczyńskiej zostały zrealizowane przez zespół socjologów z Instytutu Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego (IS UW): Annę Kordasiewicz, Martę Olejnik, Przemysława Sadurę, Martę Szaranowicz-Kusz oraz Agatę Urbanik na zlecenie Urzędu Dzielnicy Praga-Północ w ramach projektu prowadzonego przez Centrum Komunikacji Społecznej Urzędu m.st. Warszawy pt. „Wzmacnianie mechanizmu partycypacji społecznej w m.st. Warszawie”, dzięki wsparciu udzielonemu przez Norwegię (dofinansowanie ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego). W realizacji konsultacji społecznych uczestniczył ponadto zespół studentów IS UW biorących udział w zajęciach „Warsztaty dialogu społecznego”. Ewaluacja konsultacji społecznych prowadzona m.in. przez Dorotę Olko została natomiast sfinansowana ze środków projektu „Partycypacja obywatelska: diagnoza barier i stworzenie narzędzi wspomagających dobre rządzenie”, realizowanego w IS UW pod kierunkiem prof. Anny Gizy-Poleszczuk dzięki wsparciu Norweskiego Mechanizmu Finansowego.

poszczególnymi miastami. Można przewidywać, że w miarę postępowania tych procesów miejsce tego, co lokalne, zajmie to, co globalne.

K. Nawrotek zauważa, że mimo wzrastającego PKB poziom życia mieszkańców wielkich miast nie poprawia się, a niekiedy nawet pogarsza. Ludzie uciekają z centrum miasta, migrują na przedmieścia (Nawrotek 2008, s. 15). Miasta rozlewają się, zanikają granice między miastem a wsią. Następuje erozja, fragmentaryzacja przestrzeni miejskiej. Obowiązująca w dobie neoliberalnej gospodarki reguła renty gruntowej sprawia, że centra miast zostają zdominowane przez biurowce – siedziby międzynarodowych korporacji. Przestrzenie ekonomiczne zajmują miejsce przestrzeni publicznej, która była esencją tradycyjnego miasta, budowała jego tożsamość i zwiększała poczucie wspólnotowości mieszkańców (Jeleński, Kosiński 2009).

Archetypem przestrzeni publicznej pozostaje agora. Jej przestrzenna forma wynikała z modelu społeczeństwa opartego na kolektywnych formach rządzenia i na rozbudowie usług publicznych (Jałowiecki, Szczepański 2006, s. 45). Jak zauważa R. Sennett, budynki na agorze budowano bez wzorcowego planu, a jej forma przestrzenna stanowiła wyraz wielości funkcji i ról przez nią pełnionych. Agora tworzyła fizyczne ramy spotkań obywateli. Dopiero wypełniona ich działaniami, dyskusjami, wzajemnymi relacjami stawała się przestrzenią polityczną, miejscem, gdzie konstituowała się polityczna wspólnota. Była częścią idealnego miasta, w którym przestrzeń i zamieszkująca ją wspólnota miały tworzyć społeczną całość (Sennett 1996, s. 44–48).

Współcześni badacze zajmujący się miastem i społecznościami lokalnymi podkreślają więc, że kryzys miasta to nie tylko zaniedbana przestrzeń, drogi czy budynki. Za prototyp dzisiejszego miasta uważa się grecką *polis*. *Polis* to przede wszystkim wspólnota polityczno-społeczna, ale także moralna i religijna. Nawrotek podkreśla, że cechą charakterystyczną *polis* była immanentna władza. *Polis* samo zarządzało sobą jako wspólnota – w tym sensie miasto u początku swojej historii było projektem politycznym. Także współczesne miasto „żyje” i pozostaje miastem, jeżeli stanowi samoświadomą, niezależną wspólnotę. Autor stawia tezę, że przyczyną kryzysu miasta jest zanik lokalnej wspólnoty – wspólnoty politycznej zdolnej do zarządzania samą sobą. Mieszkańcy miast są dzisiaj wyalienowanymi jednostkami, nie tworzą zwartej społeczności, która mogłaby podejmować decyzje dotyczące samej siebie i otaczającej przestrzeni (Nawrotek 2008).

Według Nawratka rozpad wspólnoty wiąże się z upadkiem instytucji obywatelstwa. Obywatelstwo w odniesieniu do miasta można rozumieć jako posiadanie przez mieszkańca praw i przywilejów, jako przynależność do systemu. D. Harvey zauważa, że dziś prawo do miasta jest przywilejem wąskich elit politycznych i ekonomicznych (Harvey 2012). Zdaniem Nawratka we współczesnym kapitalistycznym mieście miejsce obywatela zajmuje obywatel-konsument definiowany przez udział w systemie neoliberalnej gospodarki, a nie przez uczestnictwo w politycznej wspólnocie (Nawrotek 2008, s. 28).

Spadek zaangażowania na poziomie lokalnym potwierdzają także prace badaczy zajmujących się społeczeństwem obywatelskim. H. Tam zwraca jednak

uwagę na wzrastające niezadowolenie obywateli z powodu braku realnego wpływu na działania instytucji politycznych (Tam 2012). Z kolei R. Putnam podkreśla, że brak zaufania do polityki centralnej wpływa na zanik uczestnictwa także na poziomie struktur władzy lokalnej (Putnam 2008). Mieszkańcy miast mają poczucie, że władza samorządowa ich nie reprezentuje. Przestają interesować się problemami społeczności lokalnej, ponieważ wydaje im się, że i tak nie mają wpływu na ich rozwiązanie.

W Polsce poziom zaufania obywateli do instytucji politycznych był wyjątkowo niski już w momencie inauguracji III RP, podobnie zresztą jak frekwencja wyborcza, która nawet w pierwszych, „założycielskich” wyborach w 1989 r. z trudem przekroczyła poziom 50%, a później zwykle była niższa. Aktywność ruchów obywatelskich – duża na początku lat 80., kiedy obok Solidarności zaczęły kształtować się ruchy: feministyczny i lesbijsko-gejowski, a potem na przełomie lat 80. i 90., kiedy działały silne ruchy ekologiczne, pacyfistyczne i antyatomowe – wyczerpała się w trakcie trwania transformacji (Ostolski 2008, s. 31). Ruchy społeczne zostały zastąpione przez organizacje pozarządowe, jednak aktywność Polaków w trzecim sektorze „wypada dość słabo, żeby nie powiedzieć wręcz fatalnie”, na tle innych społeczeństw europejskich (Dzwończyk 2006, s. 166). Referenda dotyczące odwołania prezydentów dużych polskich miast – zarówno te udane pod względem frekwencji w Olsztynie i Łodzi, jak i nieważne ze względu na zbyt niską frekwencję, ale szeroko komentowane referendum w Warszawie – są efektem oddolnej mobilizacji obywateli i mogłyby świadczyć o dużej witalności wspólnot lokalnych. Można mieć jednak wątpliwości, czy takie formy aktywności obywatelskiej znajdują bezpośrednie przełożenie na mniej kontestacyjne i mniej doraźne sposoby wyrażania opinii przez miejskie społeczności. Pojawia się także pytanie, czy włączenie obywateli w procesy decyzyjne może znaleźć zrozumienie po stronie władarzy miast, wśród których do niedawna trudno było znaleźć entuzjastów obywatelskiego odrodzenia. Nad wartości demokratyczne przedkładali oni efektywność działania administracji samorządowej i jej niezależność od centrum, co wyróżniało ich wśród samorządowców całego regionu Europy Środkowo-Wschodniej (Swianiewicz 2003).

Wzrastająca alienacja władzy oraz spadek zaufania mieszkańców do ich przedstawicieli w rządach i samorządach skłaniają do poszukiwań nowych rozwiązań i pomysłów na zmiany w dotychczasowym systemie organizacji sfery publicznej. Szansę na wykorzystanie potencjału istniejącego w społeczności miejskiej stwarza obywatelski model współrządzenia (ang. *governance*), który B. Lewenstein przeciwstawia ekonomicznej perspektywie rozwoju lokalnego (ang. *new public management* – NPM). Oba nurty powstały jako odpowiedź na problemy społeczno-ekonomiczne i niezadowolenie z tradycyjnej formy rządów (ang. *government*) (Lewenstein 2010, s. 23). W odróżnieniu od NPM obywatelski model rozwoju lokalnego koncentruje się nie na usprawnianiu wewnętrznych mechanizmów funkcjonowania administracji lokalnej, ale na uruchamianiu potencjału samej społeczności. Zakłada reorganizację sfery publicznej w taki sposób, aby wypełniało ją silne społeczeństwo obywatelskie. Społeczność lokalna

i trzeci sektor mają być włączane do procesów decyzyjnych, a władze – jedynie stwarzać możliwości ku temu i organizować rozwój lokalny.

Model obywatelski opiera się na szerokim wykorzystaniu partycypacji obywatelskiej, rozumianej przede wszystkim jako samoorganizacja środowisk, a nie tylko zlecanie zadań publicznych sektorowi rynkowemu. Jak pisze Lewenstein, w modelu obywatelskim chodzi o decentralizację władzy i włączanie w procesy decyzyjne aktorów społecznych – bezpośrednio albo przez rozbudowane konsultacje społeczne (Lewenstein 2010, s. 28). Model ten wykorzystuje więc deliberyatywny charakter demokracji lokalnej i opiera się na założeniu o prawie każdego obywatela do uczestnictwa w procesach decyzyjnych przez wyrażenie własnej opinii czy odniesienie się do opinii innych. Wspólna wola nie jest tu rozumiana jako suma indywidualnych preferencji – istotę modelu stanowi dążenie do wypracowania konsensusu na drodze dialogu.

Na poziomie lokalnym obywatelski model współrzędzenia może być realizowany za pośrednictwem różnego rodzaju instytucji. Jedną z nich są konsultacje społeczne, obecne w polskim prawie od czasu wprowadzenia Ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95). Konsultacje społeczne można jednak rozumieć na wiele sposobów. Stanowią one instrument prawny wykorzystywany w kontakcie przedstawicieli władzy ze społeczeństwem w celu poznania jego opinii. Jest to zaplanowany i rozciągnięty w czasie proces, mający punkt wyjścia, uczestników i określony cel. Tak rozumiane konsultacje społeczne mogą ograniczać się do ustawowo i zwyczajowo przyjętych działań, takich jak udostępnianie do wglądu dokumentów i zbieranie pisemnych opinii, organizowanie spotkań informacyjnych itp. Dostępne badania pokazują, że w Polsce tak właśnie wygląda przytłaczająca większość konsultacji (Celiński et al. 2010).

Autorów niniejszego artykułu interesuje inny, szerszy kontekst konsultacji społecznych, wyznaczany przez rosnące znaczenie partycypacji obywatelskiej i nowej filozofii sprawowania władzy, określanej mianem współrzędzenia. Jest to więc nie tylko konsultowanie decyzji lub dokumentu, lecz także całościowe i bardziej inkluzywne podejście do współpracy z obywatelami, wynikające z przekonania, że w demokratycznym społeczeństwie publiczne zaangażowanie obywateli nie ogranicza się do udziału w wyborach. Obywatele mają wiele możliwości wyrażania swoich poglądów, kontaktowania się z funkcjonariuszami publicznymi, wypowiedzania się w mediach, z czego – jak pokazują badacze – korzystają coraz rzadziej (Putnam 2008). Partycypacja obywateli zwiększa skuteczność funkcjonowania administracji publicznej. Może wspomagać, uzupełniać, a czasami wręcz zastępować jej działanie, jednak aby partycypacja zaistniała, potrzeba zachęty i wsparcia ze strony władz i administracji.

W literaturze bardzo często mówi się o stopniowości partycypacji obywatelskiej (zob. Arnstein 2012). Popularną klasyfikacją jej form uwzględniającą stopień zaangażowania obywateli jest podział na informowanie, konsultowanie i współdecydowanie (Długosz, Wygnański 2005, s. 23). Pierwszy poziom opiera się na jednostronnej komunikacji, tzn. zbieraniu informacji (za pomocą sond internetowych lub profesjonalnych badań społecznych) lub przekazywaniu ich w postaci komunikatów czy rozbudowanej działalności PR. Drugi poziom to

konsultowanie, które wiąże się z zasadniczą zmianą jakościową we wzajemnym komunikowaniu. Chodzi o tworzenie sytuacji, w których dochodzi do spotkania przedstawicieli obu stron (nie zawsze w tym samym czasie i w tej samej przestrzeni), reagujących na swoje wypowiedzi. Konsultowanie planów i działań przez decydentów pozwala obywatelom na uzyskanie wpływu, ale go nie gwarantuje. W wyniku konsultacji ich organizatorzy znają dość dobrze stosunek obywateli do diskutowanych spraw i mogą podjąć decyzję, w jakim stopniu postąpią zgodnie z ich wskazówkami, a w jakim będą się kierować własnym zdaniem. Ostatni, najwyższy poziom partycypacji to sytuacja współdecydowania, kiedy to sami obywatele dokonują rozstrzygnięć, które następnie są akceptowane i realizowane przez władze. Z taką sytuacją mamy do czynienia np. wtedy, gdy decydenci – w coraz popularniejszych ostatnio procesach tworzenia budżetów obywatelskich – oddają mieszkańcom prawo do decyzji o przeznaczeniu jakiejś części budżetu gminy na działania będące działaniami własnymi samorządu. Takie rozumienie, sytuujące konsultacje na środkowych szczeblach „drabiny partycypacji”, jest najbardziej zgodne z celami i kierunkami przemian administracji publicznej, polegającymi na odchodzeniu od tradycyjnej administracji (ang. *government*) i zarządzania publicznego (NPM) w stronę współzrządzenia (ang. *governance*), czego wyrazem jest wprowadzenie pojęć państwa subsydiarnego i partycypacyjnego (zob. m.in. Boni 2009; *Unlocking...* 2005). Konsultacje społeczne w tej koncepcji są narzędziem odnowy społeczności lokalnych i obywatelskiego zaangażowania, a jako takie przygotowują grunt pod wprowadzenie bardziej zaawansowanych rozwiązań partycypacyjnych.

Konsultacje społeczne na ul. Kawęczyńskiej: metoda i przebieg działań

„Warsztaty dialogu społecznego” (WDS) to metodologia prowadzenia konsultacji społecznych techniką warsztatową opracowana w IS UW (zob. Probosz, Sadura 2011). Pakiet metod i technik interwencji socjologicznej został przygotowany w celu przeprowadzenia w wybranych miejscach w Polsce konsultacji, które miały zainicjować procesy zwiększania partycypacji obywatelskiej. Celem interwencji było generowanie przestrzeni otwartego dialogu między obywatelami, przedstawicielami władz, urzędów oraz organizacji pozarządowych na tematy ważne dla społeczności lokalnych. Metoda miała w powtarzalny i sprawdzalny sposób realizować przyjęte założenia: umożliwić realny dialog między różnymi grupami interesu, przede wszystkim administracją i stroną społeczną. Reguły tej badawczej interwencji, jaką były WDS, pozostawały na tyle elastyczne, by umożliwić ich dopasowanie do realiów różnych miejscowości, specyfiki wybranych tematów, ograniczeń czasowych i budżetowych. Struktura procesu została zaplanowana i przetestowana w latach 2009–2010 w trakcie czterech procesów konsultacyjnych prowadzonych w Biłgoraju, Gołdapii, Poznaniu i Słupsku.

Konsultacje dotyczące modernizacji ul. Kawęczyńskiej zostały powierzone zespołowi IS UW przez Centrum Komunikacji Społecznej m.st. Warszawy (CKS) oraz władze Dzielnicy Praga-Północ i były piątym przypadkiem zastosowania WDS (drugim – jeśli chodzi o konsultowanie remontu ulicy). Należy

podkreślić, że w tym przypadku to władze dzielnicy były inicjatorem współpracy. W ramach realizowanego przez CKS projektu „Wzmacnianie mechanizmu partycypacji społecznej w m.st. Warszawie” wszystkie dzielnice miały zgłosić inwestycje i tematy, o których chciałyby decydować razem z mieszkańcami (więcej zob. Petroff-Skiba 2011). Władze Pragi-Północ postanowiły, że tematem konsultacji prowadzonych w ramach projektu będzie planowana modernizacja Kawęczyńskiej na odcinku Żąbkowska–Otwocka. Prace przewidziano na lata 2011–2012 i zapisano na ten cel 5 mln złotych w Wieloletnim Planie Inwestycyjnym. Konsultacje miały odpowiedzieć na pytanie o pożądany wygląd i funkcjonalność ulicy po remoncie, ale przede wszystkim – stanowić katalizator partycypacji obywatelskiej na warszawskiej Pradze. Cały proces trwał od 11 października do 19 listopada 2010 r.

Projekt WDS, zakładający zaangażowanie socjologów-realizatorów w zmianę społeczną, odwołuje się do kilku źródeł metodologiczno-teoretycznych. Pierwsze źródło inspiracji stanowi socjologia działania A. Touraine’a. Każde badanie rzeczywistości społecznej miało, zdaniem Touraine’a, zmierzać w stronę aktywnej interwencji. Przed socjologią stoi zadanie przechodzenia od badania do działania i z powrotem (Touraine 2010; zob. także Kuczyński, Frybes 1994). Touraine wprowadza tym samym do konsultacji społecznych dodatkowy element: wspieranie i włączanie obywateli w działanie. Zadaniem socjologów prowadzących proces konsultacji społecznych jest więc nie tylko animacja procesu komunikacyjnego z udziałem mieszkańców i decydentów, lecz także angażowanie się na rzecz wzmocnienia i upodmiotowienia obywateli (proces określany w tradycji anglosaskiej mianem *empowerment*). Inną inspiracją dla twórców WDS była koncepcja socjologii publicznej M. Burawoya (2004). Według Burawoya socjologia jako nauka dzieli się na cztery „subsocjologie” o odmiennych celach, metodach i odbiorcach: socjologię profesjonalną, uprawianą w murach uniwersyteckich; socjologię krytyczną, stanowiącą przeciwwagę poprzedniej; socjologię stosowaną, wykorzystywaną przez biznes i administrację; i wreszcie – socjologię publiczną, zaprzęającą naukę w służbę obywatelom i stanowiącą reakcję na socjologię stosowaną. Socjologię obywatelską można podzielić na tradycyjną i organiczną. Pierwsza polega na prezentowaniu wiedzy naukowej w sposób przystępny dla nienaukowej publiczności, druga – na bliskiej współpracy z ruchami pracowniczymi, wspólnotami lokalnymi, organizacjami broniącymi praw człowieka (Burawoy 2004, s. 530). Z postulatem partnerskiej pracy ze wspólnotami, zaczerpniętym od Burawoya i Touraine’a, świetnie współgrają założenia uczestniczących badań interwencyjnych (ang. *participatory action research* – PAR). Metodologia PAR otwiera proces badawczy na społeczność i nakłada na badaczy wysokie wymagania elastyczności wobec zmieniającego się kontekstu. Badania interwencyjne wymagają „współpracy i dialogu, współuczestnictwa w procesie podejmowania decyzji, wspólnych, angażujących wszystkich, demokratycznych narad oraz maksymalnego uczestnictwa i reprezentacji wszystkich istotnych stron” (Denzin, Lincoln 2009, s. 66). Uczestniczące badania interwencyjne mają potencjał wprowadzenia radykalnej zmiany w sferze obywatelskiej i jako takie stanowiły trzeci filar, na którym wspierała się metodologia WDS.

Warsztaty zostały więc zaplanowane jako wieloetapowy proces angażujący lokalną społeczność, bazujący na konfrontacjach perspektyw różnych stron społecznych oraz na wspólnej pracy dobrze poinformowanych uczestników. Działania były rozłożone w czasie, by umożliwić pojawienie się cyklicznej autorefleksji. Projekt dzielił się na pięć etapów: (1) zwiad badawczy; (2) rekrutacja i działania informacyjne; (3) działania warsztatowe: tzw. okrągły stół na raty; (4) spotkanie finałowe oraz (5) publiczne ogłoszenie wyników. Trzon metody tworzą różne formy aktywnej pracy warsztatowej interesariuszy z udziałem moderatora. Jego zadaniem jest pośredniczenie między stronami i stworzenie przestrzeni do rzeczowej debaty. Niezwykle istotne jest to, by w warsztatach wzięły udział osoby, które nie mają zwykle możliwości zabrania głosu na tematy dotyczące społeczności lokalnej. Aby zapewnić udział różnorodnych uczestników, nie poprzestaje się więc na otwartym naborze na warsztaty. Niezbędnym elementem jest celowa rekrutacja osób o zdefiniowanych kryteriach społeczno-demograficznych. Pozwala to przełamać mechanizm autoselekcji i dotrzeć do grup zwykle pomijanych czy wykluczanych z debaty (osoby bezrobotne, niepełnosprawne, gorzej wykształcone itp.). Podczas tzw. okrągłego stołu na raty spotkania odbywają się w ramach grup zidentyfikowanych interesariuszy – osobno pracują mieszkańcy, urzędnicy, przedstawiciele lokalnych działaczy społecznych. Jest to moment, gdy mieszkańcy nieprzyzwyczajeni do udziału w debacie publicznej nabywają umiejętności pomocnych w wyrażaniu swoich interesów, oswajają się z regułami wystąpień publicznych, zdobywają kompetencję językową pozwalającą wyartykułować potrzeby swojej społeczności. Wątki, które pojawiły się podczas spotkań okrągłego stołu na raty, pogłębiane są w czasie spotkania finałowego, kiedy to w mieszanych grupach roboczych spotykają się przedstawiciele wszystkich interesariuszy biorących udział w konsultacjach społecznych. Wyniki spotkania finałowego traktuje się jako rezultat procesu konsultacji i ogłasza w trakcie spotkania z mieszkańcami.

Na zwiad badawczy złożyły się wizja lokalna (2 października), sonda uliczna i wywiady indywidualne. W trakcie sondy ulicznej (12 października) zrealizowano 130 ankiet. Służyła ona zebraniu opinii osób korzystających z ul. Kawęczyńskiej na temat zakresu modernizacji i pożądanego wyglądu i funkcjonalności ulicy po modernizacji oraz była pierwszym etapem rekrutacji. Ankieterzy zapraszali respondentów spełniających kryteria rekrutacyjne na organizowane trzy tygodnie później warsztaty z mieszkańcami, a wszystkich informowali o planowanym remoncie i konsultacjach. Potencjalni uczestnicy mogli dowiedzieć się o konsultacjach także dzięki ulotkom, plakatom oraz informacjom w prasie i na stronach internetowych. Wywiady indywidualne (20) przeprowadzono w dniach 18–29 października. Wzięli w nich udział działacze społeczni, przedstawiciele instytucji i zakładów znajdujących się przy ul. Kawęczyńskiej oraz eksperci. Celem wywiadów było uzupełnienie i pogłębienie informacji uzyskanych w trakcie sondy ulicznej oraz zdobycie wiedzy eksperckiej dotyczącej tematyki konsultacji. Warsztaty z przedstawicielami organizacji pozarządowych, instytucji z ul. Kawęczyńskiej oraz ekspertami odbyły się 25 października. W warsztatach wzięło udział dziewięć osób reprezentujących organizacje zajmujące się komunikacją i rozwojem

Warszawy, organizacje dzielnicowe oraz szkołę wyższą i kościół zlokalizowane przy ulicy; obecny był także architekt urbanista. Warsztaty miały na celu zebranie postulatów strony społecznej i społecznych ekspertów dotyczących przyszłego kształtu ulicy. Opracowane po spotkaniu sprawozdanie zostało wykorzystane do przygotowania warsztatów z mieszkańcami i użytkownikami ul. Kawęczyńskiej, które odbyły się 3 i 4 listopada. Na spotkaniach prowadzonych przez dwóch moderatorów mieszkańcy rozmawiali o swoich potrzebach związanych z użytkowaniem ulicy. W trakcie pracy warsztatowej wspomagano się planem i zdjęciami ulicy oraz fotografiami różnych rozwiązań drogowych (zarówno z zakresu organizacji ruchu, jak i estetyki). W rezultacie wypracowano postulaty dotyczące planowanej modernizacji. Zainteresowane osoby przez cały czas trwania konsultacji mogły zgłaszać uwagi także drogą mailową i telefoniczną.

Wszystkie pomysły zostały przeanalizowane, a następnie pogrupowane w 57 postulatów w ramach sześciu obszarów tematycznych: (1) organizacja ruchu; (2) uregulowanie kwestii parkowania; (3) dostosowanie ulicy do potrzeb niechronionych uczestników ruchu, w tym do grup o specjalnych potrzebach; (4) rodzaje nawierzchni; (5) estetyka; (6) inne. Postulaty zestawiono w tabeli wraz z krótkimi uzasadnieniami oraz komentarzami dotyczącymi innych uwag – prawnych, technicznych, instytucjonalnych – które mogły wpływać na możliwość zrealizowania danej propozycji (np. konieczność współpracy z Tramwajami Warszawskimi w przypadku pomysłów dotyczących ruchu tramwajowego). Tak skomponowany materiał był podstawą do dyskusji podczas spotkania podsumowującego. Spotkanie podsumowujące z udziałem przedstawicieli urzędów, władz, organizacji pozarządowych oraz mieszkańców i użytkowników ulicy odbyło się 9 listopada. Wzięło w nim udział 43 mieszkańców. Głównym celem spotkania były prezentacja zgromadzonych postulatów, uzyskanie komentarza ekspertów, a następnie wyłonienie preferowanych rozwiązań. Było to możliwe dzięki obecności na spotkaniu przedstawicieli władz i wszystkich instytucji, których kompetencje wiązały się z modernizacją ulicy (dziewięć instytucji i kilka stowarzyszeń). W czasie spotkania zaprezentowano dotychczasowy przebieg konsultacji oraz omówiono postulaty. Uczestnicy głosowali na najbardziej odpowiadające im rozwiązania lub wyrażali wobec nich sprzeciw na specjalnie przygotowanych kartach do głosowania. Spotkanie zakończyło się prezentacją postulatów, które otrzymały największą liczbę głosów aprobujących. 14 listopada, tzn. pięć dni po spotkaniu podsumowującym, zorganizowano publiczne ogłoszenie wyników konsultacji społecznych na placu pod Bazyliką Najświętszego Serca Jezusowego.

W wyniku konsultacji wyłoniła się dość spójna wizja ul. Kawęczyńskiej. W świetle postulatów Kawęczyńska powinna mieć charakter lokalny, ze spowolnionym ruchem samochodowym, ale ważną rolą tramwaju; być ulicą bezpieczną, jasną, spokojną i cichą, przyjazną dla pieszych, rowerzystów oraz wszystkich użytkowników o specjalnych potrzebach; powinna zachować charakter i klimat starej Pragi, być ładna, czysta i uporządkowana. Do stworzenia takiej ulicy – zgodnie z opinią osób, które wzięły udział w konsultacjach – potrzebne są zmiana organizacji ruchu, skuteczne uregulowanie kwestii parkowania, dostoso-

wanie ulicy do potrzeb niechronionych uczestników ruchu, wymiana nawierzchni z myślą o względach praktycznych i estetycznych, zadbanie o estetykę ulicy oraz skoordynowanie prac remontowych z działaniami innych podmiotów, tak by remont ulicy był działaniem kompletnym, a nie wrywkowym. Wizja ta, dzięki stworzeniu listy konkretnych postulatów, mogła zostać przełożona na język specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ), w oparciu o którą wyłoniono wykonawcę prac modernizacyjnych.

Dodatkowym wynikiem procesu konsultacji było wskazanie innych – priorytetowych w opinii mieszkańców i interesariuszy – potrzeb modernizacyjnych na Kawęczyńskiej. Na pierwszy plan wysuwał się postulat przeprowadzenia kompleksowej rewitalizacji zasobów mieszkaniowych oraz wprowadzenia odpowiedniej polityki lokalowej, a także zadbania o odpowiednie usługi w lokalach znajdujących się przy ulicy (kawiarnie, bary). Dzięki temu ulica zyskałaby na atrakcyjności oraz zatrzymałaby na dłużej konsumentów kultury odwiedzających Fabrykę Trzciny, bazylikę, jak również studentów Wyższej Szkoły Menedżerskiej. Bez poprawy standardu życia mieszkańców związanego z mieszkaniami trudno bowiem mówić o realnej zmianie kształtu ulicy, nawet po jej modernizacji.

Za bezpośredni, korzystny efekt podjętej interwencji można uznać wzrost zainteresowania władz dzielnicy partycypacyjnymi metodami podejmowania decyzji, a także obudzenie aktywności lokalnych organizacji i mieszkańców. Otwarte pozostały kwestie trwałości osiągniętych rezultatów, ogólnego potencjału konsultacji społecznych w przygotowywaniu społeczności lokalnych do wdrażania partycypacyjnych metod współzrządzenia oraz szansy na przeciwdziałanie kryzysowi wspólnoty miejskiej. Wyjaśnieniu tych kwestii służyć miała ewaluacja konsultacji zlecona przez IS UW kilka miesięcy po zakończeniu procesu konsultacji.

Proces konsultacji oczami uczestników: wnioski z ewaluacji

Podstawowym celem badania ewaluacyjnego była ocena efektów konsultacji oraz wpływu projektu na społeczność lokalną. Badanie obejmowało analizę wyników ankiet ewaluacyjnych przeprowadzanych po zakończeniu każdego z warsztatów oraz materiałów prasowych opublikowanych w lokalnych gazetach i na stronach internetowych. Ewaluatorki wzięły także udział w konferencji „Akcja konsultacja” podsumowującej miejski projekt, w ramach której odbyły się konsultacje na Pradze. Głównym etapem ewaluacji były wywiady pogłębione z uczestnikami przedsięwzięcia. Respondentów dobrano w sposób celowy. Przeprowadzono dziesięć wywiadów – trzy z mieszkańcami, trzy z pracownikami urzędu i cztery z przedstawicielami organizacji pozarządowych (NGO). Cytaty z wywiadów zostały uwzględnione w dalszej części artykułu jako ilustracja wniosków z badań.

Wyniki badania pokazały, że każda grupa uczestników miała odmienne priorytety i inaczej postrzegała cele konsultacji. Według mieszkańców głównym celem było wypracowanie wspólnych postulatów dotyczących ul. Kawęczyńskiej i ich realizacja, jednak fakt, że warsztaty prowadzili socjologowie, skłonił mieszkańców do refleksji również nad innymi celami konsultacji: „Celem to głównie była

chyba aktywizacja ludzi, którzy tutaj mieszkają. Bo przyznam, że sam cel, czyli konsensus w sprawie modernizacji, to chyba nikt tutaj nie miał oczekiwać specjalnych” (mieszkańcy 2).

W świetle wypowiedzi badanych reprezentujących organizacje pozarządowe o wiele ważniejsze niż przygotowanie wytycznych do projektów inwestycji są wzmocnienie więzi w społeczności lokalnej i odbudowanie lokalnej wspólnoty. Konsultacje miały służyć nie tylko zintegrowaniu społeczności, lecz także wyposażeniu jej w poczucie sprawczości. Członkowie NGO zauważają również, że tego typu warsztaty mają potencjał zmiany nastawienia władz do kwestii partycypacji. Ponadto, zdaniem przedstawicieli organizacji, warsztaty pełniły funkcję edukacyjną, rozumianą dwojako: po pierwsze, pokazały organizacjom, w jaki sposób można prowadzić konsultacje; po drugie, uświadamiały obywatelom, jaka jest rola konsultacji i nagłaśniały tę kwestię. Za podsumowanie celów formułowanych przez członków organizacji pozarządowych może posłużyć wypowiedź jednego z działaczy: „Nie było celem tak naprawdę docelowo odremontowanie tej ulicy. Celem było to, by nauczyć społeczeństwo rozmawiać z władzą, a władze – z mieszkańcami” (NGO 1).

Według władz konsultacje miały umożliwić poznanie potrzeb mieszkańców oraz poprawić relacje urząd – obywatele. Urzędnicy zwracają też uwagę na edukacyjne cele konsultacji, które postrzegają nieco szerzej niż przedstawiciele organizacji pozarządowych. Zauważają, że konsultacje nie tylko zachęciły mieszkańców do współdecydowania i zwiększyły zainteresowanie lokalnymi inwestycjami, ale także pomogły mieszkańcom zrozumieć specyfikę procesów inwestycyjnych, dowiedzieć się, w jaki sposób można na te procesy wpływać i jakie są tego ograniczenia.

Wyniki ewaluacji pokazują, że warsztaty dialogu społecznego wywarły pozytywny wpływ na poszczególnych aktorów i na relacje między nimi. Wśród uczestników pojawiła się refleksja na temat zaangażowania w sprawy lokalne. Mieszkańcy zauważyli, że dzięki takim przedsięwzięciom można przyczynić się do poprawy warunków życia w dzielnicy, jak również zdobyć nowe kontakty i osiągnąć poczucie wspólnoty z innymi mieszkańcami. Dla mieszkańców konsultacje stały się też okazją do poznania działających na Pradze-Północ stowarzyszeń. Uczestnicy przekonali się, że dyskusja na temat zagospodarowania otaczającej ich przestrzeni jest możliwa i pozwala na wypracowanie konkretnych postulatów. Dzięki temu otworzyli się na współpracę z władzami dzielnicy. Mieszkańcy, którzy wzięli udział w konsultacjach, dają władzom kredyt zaufania. Podchodzą entuzjastycznie do idei konsultacji, ale zaznaczają, że w przyszłości nie wezmą w nich udziału, jeśli nie będą widzieli przełożenia wypracowywanych postulatów na rzeczywistość.

Zdaniem organizacji pozarządowych to duży sukces warsztatów dialogu społecznego. Działacze podkreślają jednak, że bardzo trudno będzie władzy utrzymać wypracowane w czasie konsultacji zaufanie mieszkańców. Organizacje pozarządowe dosyć ostrożnie mówią o długofalowych skutkach warsztatów. Uznają konsultacje za krok w dobrą stronę, zapowiedź ewentualnej poprawy komunikacji między władzami dzielnicy a mieszkańcami, ale w ich przekonaniu

wiele jeszcze musi się zmienić, głównie w nastawieniu urzędników: „Politycy w Polsce nie doceniają, nie rozumieją procesu podejmowania decyzji z aktywnym udziałem społeczności lokalnych, czyli z aktywnymi konsultacjami społecznymi w sprawach lokalnych” (NGO 4).

Przedstawiciele władz twierdzą, że wiele się nauczyli dzięki konsultacjom na Kawęczyńskiej i będą próbowali wykorzystać zdobyte doświadczenie. Przyznają, że wśród urzędników istnieje grupa osób, która uważa konsultacje społeczne za niepotrzebne. Zwolennicy konsultacji mają jednak nadzieję, że podkreślanie korzyści, jakie płyną z realizacji tego typu przedsięwzięć – choćby z warsztatów na temat ul. Kawęczyńskiej – przekona także sceptyków.

Postulaty wypracowane w trakcie konsultacji zostały uwzględnione w ostatecznej wersji SIWZ-u, stanowiącej zbiór podstawowych wytycznych przy tworzeniu projektu modernizacji ulicy. Już po zakończeniu konsultacji obiekcje wobec postulatów zgłosił stołeczny konserwator zabytków, którego zapraszano na spotkania konsultacyjne, ale się na nich nie stawił. Ostateczna wersja SIWZ-u była więc wynikiem kompromisu między rozwiązaniami wypracowanymi w czasie warsztatów a wytycznymi konserwatora. Zgodnie z życzeniem mieszkańców zaplanowano m.in. wyznaczenie miejsc postojowych tylko po jednej stronie ulicy, odrestaurowanie zabytkowych wjazdów bramowych z bruku, dostosowanie wejść do budynków do potrzeb osób niepełnosprawnych. Zaznaczono, że również projekt organizacji ruchu powinien uwzględniać uwagi mieszkańców i wyszczególniono, w jakim zakresie.

Mimo że wytyczne konserwatora nie pozwoliły zrealizować wszystkich postulatów mieszkańców (np. w kwestii nawierzchni chodników), uwzględniono dość dużo ich sugestii. W kwietniu 2013 r. rozpoczęła się modernizacja ulicy. W informacji o remoncie zamieszczonej na stronie internetowej Urzędu Miasta znalazł się akapit o konsultacjach i o tym, że modernizacja jest prowadzona zgodnie z ich wynikami. Można więc stwierdzić, że warsztaty dialogu społecznego miały istotny wpływ na wygląd ul. Kawęczyńskiej. Pozwoliły dostosować jej kształt do potrzeb mieszkańców i użytkowników i wprowadzić rozwiązania, które najprawdopodobniej nie byłyby uwzględnione bez przeprowadzenia konsultacji.

Rola konsultacji społecznych dotyczących gospodarowania przestrzenią

Analiza przypadku konsultacji na Kawęczyńskiej pokazuje, że rola konsultacji dotyczących inwestycji z dziedziny gospodarowania przestrzenią nie ogranicza się do poznania opinii mieszkańców na temat określonej inwestycji. Wypracowanie wspólnej wizji inwestycji to tylko jeden z celów tego typu przedsięwzięć. Na podstawie przeprowadzonej analizy można wyróżnić następujące funkcje partycypacyjnych metod planowania przestrzeni: (1) artykulacja/poznanie potrzeb mieszkańców związanych z otaczającą przestrzenią; (2) zażegnywanie konfliktów oraz zapobieganie protestom; (3) aktywizacja i edukacja społeczności lokalnej; (4) integracja społeczności lokalnej.

Artykulacja/poznanie potrzeb mieszkańców związanych z otaczającą przestrzenią

Mieszkańcy podkreślają, że konsultacje pozwalają im zaprezentować potrzeby i spostrzeżenia związane z przestrzenią, która ich otacza, i chcieliby, aby ich głosy wpływały na decyzje władz. Uważają, że to właśnie oni znają najlepiej swoją okolicę i mogą o niej powiedzieć więcej niż eksperci czy urzędnicy. Przedstawiciele władz doceniają fakt, że dzięki konsultacjom mogą poznać oczekiwania mieszkańców. Organizacje pozarządowe postrzegają konsultacje społeczne jako alternatywę dla stowarzyszenia się. Członkowie organizacji podkreślają, że działalność w stowarzyszeniach daje im możliwość bezpośredniego kontaktu z władzą oraz wiedzę na temat procedur, struktury organizacyjnej urzędów itp. Konsultacje społeczne są natomiast drugim kanałem, przez który władza może poznać potrzeby społeczności lokalnych, przeznaczonym dla osób nieangażujących w żadnych organizacjach.

Zażegnywanie konfliktów oraz zapobieganie protestom

Konsultacje społeczne mogą również służyć rozwiązywaniu konfliktów. Dzięki możliwości dyskusji pozwalają wypracować kompromis. Często są jedyną okazją, aby pokazać mieszkańcom realne rozwiązania i wytłumaczyć, jakie są ograniczenia realizacji ich wizji. Konsultacje społeczne nie są jednak mediacjami, mającymi rozwiązywać lokalne spory. Niekiedy rozpoczęcie procesu konsultacyjnego może nawet uświadomić aktorom istnienie sprzecznych interesów i przyczynić się do eskalacji konfliktu. Niektórzy badani twierdzą wręcz, że konflikt jest wpisany w naturę konsultacji: „Zawsze w każdej konsultacji, jakiegokolwiek, to znajdzie się kilku niezadowolonych, i zawsze to będzie to grupa przeciwna drugiej” (urząd 4).

Zdaniem władz konsultacje społeczne mogą być przydatne w sytuacjach konfliktowych. Z wypowiedzi urzędników wynika jednak, że nie osiągnięcie kompromisu jest tutaj najważniejsze, a przekonanie mieszkańców o dobrych intencjach władz lub o słuszności ich zamiarów czy decyzji. Konsultacje są dla urzędników nie tylko elementem poprawiającym wizerunek władz, ale także narzędziem, które minimalizuje ryzyko protestów społecznych.

Aktywizacja i edukacja społeczności lokalnej

O ile według władz konsultowanie decyzji to przede wszystkim „zebranie opinii” mieszkańców i szansa na poprawę wizerunku urzędu, o tyle sami mieszkańcy oraz organizacje pozarządowe podkreślają, że konsultacje społeczne przyczyniają się do aktywizacji społeczności lokalnej. Warsztaty i inne formy dialogu społecznego pełnią funkcję informacyjno-edukacyjną oraz uwarażliwiają mieszkańców na lokalne problemy. Pozwalają – zwłaszcza starszemu pokoleniu – przełamać barierę i brak zaufania wobec aktywności społecznej. Funkcja edukacyjna konsultacji nie ogranicza się do edukacji obywatelskiej. Konsultacje są także szansą, aby dowiedzieć się czegoś o inwestycjach, o możliwościach rozwiązań komunikacyjnych, zagadnieniach z zakresu zagospodarowania przestrzennego itd. Czy

to za pośrednictwem moderatorów, czy dzięki udziałowi specjalistów, uczestnicy spotkań konsultacyjnych mogą zdobyć odrobinę wiedzy eksperckiej, dzięki której są w stanie współdecydować o sprawach społeczności lokalnej.

Integracja społeczności lokalnej

Mieszkańcy podkreślają, że dzięki warsztatom, takim jak te na Kawęczyńskiej, mogą wymienić się opiniami na temat spraw dotyczących okolicy, ale też po prostu poznać swoich sąsiadów. Jeżeli nawet projekty konsultacyjne nie sprawią od razu, że mieszkańcy zyskają zdolność samoorganizowania się wokół lokalnych problemów, to mogą zwiększyć zaufanie do sąsiadów, poczucie bezpieczeństwa, przyczynić się do zawiązania czy zacieśnienia więzi sąsiedzkich. „Poza tym, co się okazuje, że w tej dzielnicy, gdzie – nie będę się powtarzała – jest dużo pijaków, bezrobotnych, złodziei itd., są również ludzie, którzy przychodzą, mówią swoje zdanie, na czymś im zależy, chcą coś powiedzieć. Tak się poznajemy” (mieszkańca 1).

Ten aspekt konsultacji nie pojawia się w wypowiedziach władz, ale doceniają go przedstawiciele organizacji pozarządowych: „Związek Stowarzyszeń Praskich takie spotkania [konsultacyjne] czasami robił i głównym celem było zapoznanie się z mieszkańcami. Żeby ci mieszkańcy, mieszkający często niedaleko od siebie, mogli się poznać” (NGO 3).

Partycypacyjne planowanie jako odpowiedź na kryzys miasta: warunki sukcesu

Przedmiotem niniejszego artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, czy fala popularności procesów rewitalizacyjnych, wynikająca z kryzysu miasta jako materialnej przestrzeni (zaniedbanie infrastruktury, dróg, budynków), może stwarzać szansę na odrodzenie wspólnot lokalnych. Przed podjęciem próby udzielenia odpowiedzi należy się jednak zastanowić, czy warszawska Praga-Północ jest lokalizacją na tyle zbliżoną do średniej ogólnopolskiej, aby wnioski z opisanej interwencji generalizować (nawet bardzo ostrożnie) na inne społeczności. Czy małe zaangażowanie prażan w życie dzielnicy wynika z tych samych przyczyn, co niska aktywność obywatelska mieszkańców innych dzielnic Warszawy? Z jednej strony charakterystyka populacji Pragi-Północ wskazuje, że należy się tu spodziewać dużo mniejszej gotowości do partycypacji politycznej i obywatelskiej. Pragę-Północ cechują: najwyższe bezrobocie w całej Warszawie (w 2010 r. 5,35% wobec średniej warszawskiej 3,5%), wysoki poziom przestępczości oraz niekorzystna struktura wykształcenia (46% wykształcenie zasadnicze zawodowe i niższe; dane za: Panorama Dzielnic Warszawy 2010; Urząd Statystyczny w Warszawie). Główny problem w dzielnicy to „ubóstwo i brak finansowych możliwości zabezpieczenia rodzinie podstawowych potrzeb życiowych”².

² Mikroprogram rewitalizacji dzielnicy Praga-Północ m.st. Warszawy; Urząd m.st. Warszawy – Dzielnica Praga-Północ.

Wszystkie te czynniki, tzn. wykształcenie, zatrudnienie, zarobki, są pozytywnie skorelowane z uczestnictwem w wyborach powszechnych (na podstawie PGSW, za: Raciborski 2009, s. 411–412). Z drugiej jednak strony społeczność wykazuje cechy, które urzędnik miejski traktuje jako obciążenie, ale socjolog polityki zapisze po stronie aktywów. Praga-Północ to dzielnica o wyraźnie ujemnym przyroście naturalnym (Praga-Północ: $-6,73/1000$, Warszawa: $+0,57$) i mniejszym dopływie migracyjnym (saldo migracji Praga-Północ: $+2,18$, Warszawa: $+4,84$; dane za: Sielatycki 2009), skupiająca najstarszych mieszkańców Warszawy. Tymczasem, jeśli wziąć pod uwagę frekwencję wyborczą, którą można traktować jako niedoskonały wskaźnik politycznej aktywności, okazuje się, że to obywatele w wieku 40–65 lat głosują wyraźnie częściej (ok. 20 pkt procentowych) niż obywatele najmłodsi, a zasiedziałe społeczności lokalne (np. na wsi) są w wyborach lokalnych dużo aktywniejsze niż w wyborach powszechnych (Raciborski 2009). Ostatecznie można więc zakładać, że pozytywne i negatywne charakterystyki równoważą się na tyle, że obraz wyłaniający się z omawianej interwencji socjologicznej ma znaczenie wykraczające poza lokalną specyfikę.

Przypadek ul. Kawęczyńskiej pozwala wierzyć, że partycypacyjne formy planowania przestrzeni mogą sprzyjać odrodzeniu wspólnoty lokalnej. Wprowadzanie w życie instytucji demokracji partycypacyjnej, takich jak konsultacje społeczne, partycypacyjne planowanie, budżety obywatelskie, wymusza zasięganie opinii mieszkańców, a nawet ich aktywne włączanie w procesy decyzyjne. Kolejne warsztaty, debaty, fokusy stwarzają przestrzeń i pretekst niezbędne do tego, aby jednostki na powrót wytworzyły wspólnotę polityczno-społeczną. Sale, w których odbywają się spotkania, place (i strony WWW), na których ogłaszane są wyniki konsultacji, mogą odgrywać rolę współczesnej agory, gdzie przechodnie i mieszkańcy stają się aktywnymi obywatelami. Jeżeli modernizację czy rewitalizację poprzedzają wieloetapowe konsultacje, przestrzeń będąca ich przedmiotem ma potencjał, aby stać się rzeczywistą przestrzenią wspólną, przestrzenią będącą efektem wspólnego namysłu. Dyskusja na temat organizacji przestrzeni to swobodnego rodzaju szkoła dialogu i podejmowania decyzji, zaś sama przestrzeń powstająca w wyniku modernizacji to emanacja wspólnego działania. Należy jednak podkreślić, że partycypacyjne formy planowania przestrzennego to jedynie szansa na odrodzenie wspólnoty. Osiągnięcie takiego efektu wymaga spełnienia wielu warunków.

Konsultacje społeczne pozwalają dostosować przestrzeń miejską do potrzeb jej użytkowników, metoda warsztatowa zapewnia zaś odpowiednie narzędzia, dzięki którym obywatele mogą wyartykułować swoje zdanie. Takie zaangażowanie obywateli to postulowane przez Nawratka „zwrócenie” przestrzeni miejskiej mieszkańcom i realizacja prawa do miasta, o którym pisze D. Harvey. W ten sposób przestrzeń miejska ma szansę stać się przestrzenią publiczną – wspólną, użytkowaną przez różne grupy społeczne, jednoczącą ludzi w działaniu. Jednak aby można było mówić o pełnym uczestnictwie społeczności lokalnej w procesie planistycznym, powinna istnieć gwarancja realizacji wypracowanych w trakcie konsultacji postulatów. Obowiązujące w Polsce prawo takiej gwarancji nie daje. Dopóki przepisy nie zmieniają się, dopóty realizacja propozycji społeczności lo-

kalnej zawsze będzie zależała od dobrej woli władz. Żeby zmieniać materialną przestrzeń miasta przez partycypacyjne metody planowania przestrzennego, trzeba więc pracować nad przekonaniem władz do idei konsultacji społecznych oraz przechodzić od konsultacji do bardziej zaawansowanych form partycypacji (współdecydowanie). Być może warto wprowadzić obligatoryjne konsultacje społeczne przy większych inwestycjach oraz określić sposób ich prowadzenia.

Partycypacyjne metody planowania przestrzennego uświadamiają mieszkańcom, że wyrażenie opinii na temat pobliskiego skweru czy ulicy jest gestem politycznym oraz pomagają im odzyskać wiarę w to, że mogą wpływać na procesy decyzyjne. Dzięki konsultacjom w formie warsztatowej obywatele zdobywają odpowiednie kompetencje i wiedzę, aby uczestniczyć w podejmowaniu decyzji dotyczących społeczności lokalnej. Tego typu przedsięwzięcia są okazją do bezpośredniego kontaktu z władzą i poprawy relacji władza – obywatele. Mają też tę zaletę, że skupiają się na problemach mało abstrakcyjnych, konkretnych, bliskich mieszkańcom i mogą stanowić przygotowanie do konsultowania innych kwestii. Jak podkreśla M. Theiss, zaangażowanie obywateli jest tym większe, im większe jest prawdopodobieństwo dokonania istotnej zmiany. W przypadku konsultacji z zakresu gospodarowania przestrzenią zmiana może być namacalna, doskonale widoczna, a to może zachęcić mieszkańców do partycypowania w przyszłości (Theiss 2010, s. 79). Jednak również te korzyści można osiągnąć tylko wtedy, jeżeli wypracowywane w czasie warsztatów postulaty będą realizowane, a obywatele zobaczą, że konsultacje to nie tylko dyskusja, ale także realny udział w procesach decyzyjnych.

Jak wynika z badania, spotkania warsztatowe są szansą na nawiązanie kontaktów, wytworzenie sieci społecznych. Jako incydentalne działania nie przyczyniają się jednak do powstania trwałych więzi i odbudowy silnej wspólnoty, która mogłaby samodzielnie podejmować kolektywne działania. Badani twierdzą, że chętnie wzięliby udział w kolejnych konsultacjach, ale nie wspominają nic o chęci działania w lokalnych stowarzyszeniach czy podtrzymywaniu relacji nawiązanych w trakcie warsztatów. Konsultacje należy więc traktować raczej jako załączek konsolidacji lokalnej społeczności. Dopiero takie działania wsparte innymi projektami o charakterze integracyjnym lub powtarzane systematycznie mogłyby pozwolić na zbudowanie prawdziwej miejskiej wspólnoty.

Nawet jeśli trudno ostatecznie stwierdzić, że konsultacje na Kawęczyńskiej były nośnikiem zmiany społecznej (czasu minęło wciąż zbyt mało, aby realnie ocenić głębokość zmian wywołanych interwencją), głosy wyrażane w trakcie warsztatów i badań ewaluacyjnych dają podstawy do ostrożnego optymizmu powodowanego zmianą postaw uczestników: przede wszystkim władz dzielnicy, w mniejszym stopniu – samych mieszkańców. Z całą pewnością można natomiast stwierdzić, że mocną stroną omawianego przypadku pozostaje wypracowanie formuły WDS jako dobrej metody konsultacji społecznych.

Literatura

- Arnstein Sh.R., 2012, „Drabina partycypacji”, w: J. Erbel, P. Sadura (red.), *Partycypacja: Przewodnik Krytyki Politycznej*, Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej.
- Bober J., Hausner J. et al., 2013, *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.
- Boni M. (red.), 2009, *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Warszawa: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.
- Burawoy M., 2004, *O socjologię publiczną. Przemówienie prezydenckie z roku 2004*, burawoy.berkeley.edu/PS/Translations/Poland/ASA.Polish.pdf [data dostępu: 20.07.2013].
- Castells M., 2001, *La sociologia urbana de Manuel Castells*, Madryt: Alianza Editorial.
- Celiński A. et al., 2010, *Raport końcowy z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych*, Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Departament Pożytku Publicznego.
- Denzin N.K., Lincoln Y.S., 2009, „Wprowadzenie. Dziedzina i praktyka badań jakościowych”, w: N.K. Denzin, Y.S. Lincoln (red.), *Metody badań jakościowych*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Długosz D., Wygnański J.J., 2005, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Warszawa: Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych.
- Dzwończyk J., 2006, „Rozwój społeczeństwa obywatelskiego w Polsce po 1989 roku”, w: B. Krauz-Mozer, P. Borowiec (red.), *Czas społeczeństwa obywatelskiego*, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Harvey D., 2009, „Prawo do miasta”, *Le Monde Diplomatique*, nr 38, s. 14–15.
- Harvey D., 2012, *Bunt miast. Prawo do miasta i miejska rewolucja*, Warszawa: Wydawnictwo Bęc Zmiana.
- Jałowicki B., Szczepański M.S., 2006, *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Jeleński T., Kosiński W., 2009, *Jak przetworzyć miejsce. Podręcznik kreowania udanych przestrzeni publicznych*, Kraków: Fundacja Partnerstwo dla Środowiska.
- Kuczyński P., Frybes M., 1994, *W poszukiwaniu ruchu społecznego: wokół socjologii Alaina Touraine'a*, Warszawa: Oficyna Naukowa.
- Lewenstein B., 2010, „Między rządzeniem a współrządzeniem. Obywatelskie modele rozwoju społeczności lokalnej”, w: B. Lewenstein, J. Schindler, R. Skrzypiec (red.), *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych*, Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Nawratek K., 2008, *Miasto jako idea polityczna*, Kraków: Korporacja Ha!art.
- Ostolski A., 2008, „Między Wschodem i Zachodem”, w: P. Sadura (red.), *Polski odcień zieleni. Zielone idee i siły polityczne w Polsce*, Warszawa: Fundacja im. Heinricha Bölla.
- Petroff-Skiba A., 2011, *Tak konsultowaliśmy. Warszawa dzieli się dobrymi praktykami*, Warszawa: Urząd Miasta Stołecznego Warszawa.
- Putnam R., 2008, *Samotna gra w kręgle*, Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.
- Probosz M., Sadura P., 2011, *Konsultacje w społeczności lokalnej: planowanie, przygotowanie, prowadzenie konsultacji społecznych metodą warsztatową*, Warszawa: IS UW.
- Raciborski J., 2009, „Obywatel czasu transformacji: niespełnione nadzieje”, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 2, s. 397–422.

- Sennett R., 1996, *Ciało i kamień. Człowiek i miasto w cywilizacji Zachodu*, Gdańsk: Wydawnictwo Marabut.
- Sielatycki M., 2009, „Równać szanse... wewnątrz dużego miasta. Warszawskie doświadczenia”, prezentacja na Konferencję „Równać szanse”, 29 października, Warszawa: Biuro Edukacji Urzędu m.st. Warszawy.
- Swianiewicz P., 2003, „The values of local democracy as seen by mayors in East-Central Europe”, w: H. Baldersheim, M. Illner, H. Wollmann (red.), *Local Democracy in Post-Communist Europe*, Urban Research International Series, Opladen: Leske & Budrich.
- Tam H., 2012, „Szkoła liderów”, w: J. Erbel, P. Sadura (red.), *Partycypacja: Przewodnik Krytyki Politycznej*, Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej.
- Theiss M., 2010, „System pozornie otwarty. O instytucjonalnych uwarunkowaniach lokalnej partycypacji politycznej w Polsce”, w: B. Lewenstein, J. Schindler, R. Skrzypiec (red.), *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych*, Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Touraine A., 2010, *O socjologii*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance. World Public Sector Report 2005*, 2005, New York: United Nations.