

Z WARSZTATU SOCJOLOGÓW

Adrianna Drozdowska, Justyna Kościńska,

Mikołaj Przepiórkowski, Kamil Trepka

*Uniwersytet Warszawski
Instytut Socjologii¹*

INFRASTRUKTURALNY CHARAKTER PARTYCYPACJI – ZRÓŻNICOWANIE POZIOMU MIEJSKIEJ PARTYCYPACJI NA PRZYKŁADZIE WARSZAWSKIEJ BIAŁOŁĘKI

■ Wstęp

Poszukiwanie źródeł zaangażowania społecznego i partycypacji w społecznościach miejskich stanowi ważny nurt w naukach społecznych. Wiele badań empirycznych dowodzi, że poziom partycypacji zależy od takich czynników, jak np. rozkład demograficzny społeczności czy poziom wykształcenia i zamożności jednostek zamieszkujących w danym mieście (Olech, Sobiesiak-Penszko 2013). Interesującym polem do badań nad źródłami zaangażowania obywatelskiego i partycypacji społecznej wydają się być nowopowstające dzielnice polskich miast. Poprzez analizę procesów zachodzących w rozwijających się obszarach miejskich możliwe jest dotarcie do genety zaangażowania obywatelskiego w lokalnej społeczności. Ponadto wyniki uzyskane w tego typu badaniach mogą posłużyć do tworzenia skutecznych strategii rozwoju regionu (Giza-Poleszczuk 2008). Oparte na danych empirycznych mają szansę długofalowego, pozytywnego oddziaływania na społeczność dzięki zaspokojeniu faktycznych potrzeb mieszkańców miast.

Postulaty partycypacji obywatelskiej jako formy uczestnictwa stale obecne są w dyskursie publicznym. Widziana ona jest jako podstawa ustroju demokratycznego (Steenbergen 1994) i warunek do osiągnięcia wysokiej jakości życia. Zaznaczyć należy, że partycypacja może przyjmować wiele technik i form. Przykładowo, współcześnie częstym przedmiotem zainteresowań stała się aktywność obywatelska realizowana za pośrednictwem Internetu (Frieske,

¹ E-mail: adr.drozdowska@gmail.com; j.koscinska@is.uw.edu.pl; sphiratrioth@gmail.com; k.trepka@is.uw.edu.pl

Pawłowska 2011) ze względu na łatwość uczestnictwa (np. możliwość składania elektronicznych podpisów) oraz szeroki zasięg informacyjny. W 1969 roku Sherry Arnstein przedstawiła klasyczną już typologię partycypacji społecznej. Wprowadzając termin „drabiny partycypacji”, opisała osiem szczebli zaangażowania obywatelskiego. Pierwsze dwa z nich, manipulacja i terapia, byłyby zaprzeczeniem idei partycypacji i narzuceniem woli rządzących z minimalnym poziomem łagodzenia negatywnych skutków poprzez terapię. Kolejne dwa szczeble to informowanie i konsultacje. Na tym poziomie mieszkańcy mają możliwość wypowiedzenia się, lecz zgłaszane przez nich uwagi nie niosą za sobą realnych zmian i przyjmują charakter rekomendacji. Etapem piątym byłyby pacyfikacja i ugłaskiwanie. Przedstawiciele mieszkańców zapraszani są do procesu rządzenia w roli doradców, lecz decyzyjność nadal pozostaje w gestii władz. Faktycznymi formami partycypacji stają się dopiero kolejne stopnie drabiny: partnerstwo umożliwiające prowadzenie negocjacji, delegowana władza, tj. podejmowanie decyzji przez mieszkańców, i kontrola obywatelska, czyli aktywne uczestnictwo w polityce. Współcześnie w obrębie tych szczebli plasowałyby się takie narzędzia, jak „budżet partycypacyjny”, zakładający przeznaczenie części budżetu miejskiego na projekty mieszkańców, jak też partycypacja polityczna za pomocą stowarzyszeń.

Za sprawą swojej historii, Warszawa dostarcza wartościowego materiału badawczego do studiów nad zaangażowaniem obywatelskim i partycypacją społeczną. W tym kontekście szczególnie interesującym obszarem wydaje się być Białoleka, dzielnica w północno-wschodniej części Warszawy. Choć historyczne korzenie dzielnicy sięgają XVI wieku, do 1951 roku obszar ten znajdował się poza granicami administracyjnymi miasta. Do lat dziewięćdziesiątych Białoleka zachowała charakter podmiejski; do dziś w niektórych miejscach dzielnicy jest widoczna zabudowa rolnicza, brak jest utwardzonych dróg i miejskiej infrastruktury (np.: kanalizacji i wodociągów). W 1994 roku Białoleka przekształcona została w jedną z 11 stołecznych gmin (Dz. U. z 1994 r. nr 48, poz. 195). Na lata dziewięćdziesiąte datuje się również dynamiczny rozwój dzielnicy i nowe inwestycje na jej terenie². Wtedy też zarysował się podział dzielnicy na co najmniej trzy części (Drozdowska i in. 2018). Pierwszą z nich stanowią okolice Tarchomina i Nowodworów, o charakterze miejskim, z zabudową wielorodzinną oraz dostępem do infrastruktury i komunikacji miejskiej.

² Obecnie jest to jedna z najszybciej zaludniających się i zabudowywanych części miasta (Gadomski 2016). Zamieszkała jest przez około 115 tys. mieszkańców (GUS 2016), a zajmuje obszar 73,04 km², co czyni Białolekę drugą co do powierzchni dzielnicą Warszawy. Warto również zaznaczyć, że Białoleka ma jeden z najwyższych wśród warszawskich dzielnic przyrost naturalny. Według danych Urzędu Statystycznego w Warszawie, w 2014 roku przyrost naturalny na 1 000 mieszkańców w stolicy wyniósł 0,90 ogółem, podczas gdy na Białolece – 13,76 (US 2015).

Druga, Białoleka Środkowa, jest zabudowana domami jednorodzinnymi i stanowi raczej zamożne przedmieścia. Wschodnia zaś część dzielnicy, zwana Zieloną Białoleką, to puste przestrzenie nieużytków rolnych. Nieliczni mieszkańcy Zielonej Białoleki często są pozbawieni podstawowej infrastruktury, takiej jak kanalizacja czy wodociągi.

W niniejszym artykule, na podstawie badań współprowadzonych przez autorów, postawiona zostaje teza, iż poziom zaangażowania, tj. aktywności społecznej i partycypacji mieszkańców zależy od charakteru okolicy i rozwoju infrastruktury w danym obszarze. Analizie zostają poddane kolejno następujące obszary: treści upubliczniane w Internecie, sposób wykorzystania budżetu partycypacyjnego oraz udział społeczności w kreowaniu lokalnej polityki. Struktura niniejszego tekstu wygląda następująco. W pierwszej części zostaną omówione dotychczas podejmowane badania empiryczne z obszaru partycypacji społecznej w miastach. W drugiej części zostanie przedstawiona metodologia użyta w badaniu współprowadzonym przez autorów artykułu. Następnie podjęta zostanie analiza partycypacji w trzech wymienionych powyżej obszarach, czyli aktywności mieszkańców w Internecie, udziału w budżecie partycypacyjnym oraz instytucjonalnym zaangażowaniu politycznym.

■ Stan badań

Badania nad uczestnictwem społecznym w tworzeniu miast mają tradycję na gruncie nauk społecznych, tj. socjologii, antropologii, historii; znajdują również zastosowanie w procesach planowania urbanistycznego i gospodarce przestrzennej. Punktem odniesienia dla tychże studiów jest przestrzeń publiczna. W polskim prawodawstwie niniejsze pojęcie definiowane jest jako „obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne” (Dz. U. z 2003 r. nr 80, poz. 717, art. 2). Socjologiczne definicje ujmują przestrzeń publiczną jako przestrzeń otwartą, dostępną dla społeczności, a tym samym stanowiącą potencjalną arenę różnorodnych interakcji społecznych. Na przykład Małgorzata Dymnicka (2013: 63) podkreśla, że pojęcie przestrzeni publicznej zakłada również relacje polityczne. Stanowi ona w tym ujęciu środowisko zaspokajania podstawowych potrzeb społecznych (np. kontaktu z naturą czy też dostępu do usług z zakresu oświaty), o które toczy się gra jednocząca lokalną wspólnotę wokół uzgodnionego interesu. Ów „uzgodniony interes” ujmuje się zwykle w badaniach jako infrastrukturalny brak, a kondycję miejskich przestrzeni publicznych opisuje się w kategorii kryzysu. Mieszkańcy w tej perspektywie stanowią jedną ze stron konfliktu toczących walkę o miasto, obok lokalnego

samorządu, prywatnych inwestorów i przedsiębiorców (zob. np. Castells 1983; Harvey 2012). Jednym ze wskazywanych rozwiązań problemu jest umożliwienie partycypacji społecznej w tworzeniu tkanki miejskiej.

Zaistnienie pojedynczego „problemu”, „kryzysu” czy „pożaru” nie powinno być jednak wskazywane jako jedyny czynnik warunkujący wysoki poziom zaangażowania społecznego. Świadczą o tym różnice w aktywności obywatelskiej między różnymi miastami, np. Warszawą a Łodzią (Brzeziński 2016). Autorzy dotychczasowych publikacji omawiających problem partycypacji na poziomie miasta, poszukując innych czynników, sięgają po wyjaśnienia, które przypisać można do dwóch typów. Pierwszy typ wiąże intensywność troski społecznej o przestrzeń publiczną z charakterystyką zamieszkiwania danego obszaru. W literaturze obecna jest koncepcja związana z wyludnianiem, a wręcz „śmiercią miast”, zwłaszcza suburbiów (zob. np. Jacobs 1961; Kajdanek 2013). Sprowadza się ona do dosyć prostego wniosku: im więcej użytkowników danej przestrzeni, tym większe prawdopodobieństwo, że lokalna społeczność będzie zainteresowana rozbudową infrastruktury społecznej.

Drugim sposobem analizy jest przyjrzenie się socjodemograficznym cechom zainteresowanych mieszkańców, takim jak wykształcenie, wiek, kompetencje czy też kompozycja kapitałów (Bourdieu 2005). W tym ujęciu wartością szczególnej uwagi są badania zespołu Marka Krajewskiego operującego pojęciem „niewidzialnego miasta” (Krajewski 2013). Niniejsze pojęcie ma opisywać proces polegający na gromadzeniu i aktywizowaniu kapitału społecznego powstającego w sieciach sąsiedzkich. Przestrzeń miejska zostaje niejako „zagarnięta” przez mieszkańców i „odbita” z rąk władz (ibidem). Sąsiedzi tworzą ogródki społecznościowe, malują graffiti, wydeptują ścieżki, zamalowują na czerwono pęknięty i niebezpieczny stopień na klatce schodowej. Wszystkie te działania są podejmowane oddolnie, a rozumieć je można w kategoriach buntu przeciw instytucjom miejskim. Jak argumentuje Krajewski z zespołem (ibidem), działania te wynikają z braku wiary w mechanizmy polityczne, sprowadzając się do gloryfikacji pozainstytucjonalnej lokalności: przywracania miastom prywatnych ognisk domowych. Jest to niewidzialna z poziomu makro dbałość ludzi o miasto.

W niniejszym artykule za „aktywność społeczną” uznaje się wszelkie działania, które może rozgrywać się w obrębie kanałów instytucjonalnych (np.: samorządu lokalnego, budżetu partycypacyjnego, organizacji pozarządowych), jak też poza nimi (np.: posty i fora na Facebooku, happeningi, mecze dzieci z sąsiedztwa, spotkanie w pubie), nie posiadające charakteru działania indywidualnego. „Partycypacja” z kolei zostaje interpretowana jako świadoma forma aktywności społecznej, mająca na celu wpłynięcie w jakimkolwiek stopniu na kształt decyzji o charakterze politycznym i administracyjnym. Taka partycypa-

cja przybiera różne, ale znajdujące się w obrębie kanałów instytucjonalnych, formy: począwszy od zgłoszenia projektu do budżetu partycypacyjnego, wypowiedzi w trakcie spotkania konsultacyjnego czy też wizyty na dyżurze lokalnego radnego, a skończywszy na założeniu stowarzyszenia na rzecz rozwoju dzielnicy czy utworzeniu ugrupowania politycznego.

■ Metodologia

Badanie Białoleki współprowadzone na przełomie 2015 i 2016 roku przez autorów niniejszego artykułu zaowocowało raportem w formie monografii, która została wydana przez Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego wiosną 2018 roku. Badanie opierało się na analizie danych zastanych oraz indywidualnych wywiadach pogłębionych. Jako pierwsze zostały wykonane analizy demograficzne ludności Białoleki na podstawie Badania Jakości Życia Warszawiaków i Banku Danych Lokalnych (BDL 2016). Następnie zostały przeanalizowane style życia mieszkańców dzielnicy. Badacze przez ponad rok prowadzili analizy aktywnych grup dyskusyjnych na Facebooku, a także analizę artykułów na portalach opiniotwórczych. Przeprowadzono również wywiady pogłębione z grupą siedemnastu ekspertów rekrutowanych spośród wybranych organizacji i stowarzyszeń dzielnicowych. Następnie został poddany analizie charakter projektów składanych do budżetu partycypacyjnego.

W ramach projektu zostały również przeanalizowane miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz faktyczny stan realizacji założeń planistycznych, a także przestrzenne rozmieszczenie usług publicznych i prywatnych w dzielnicy. Ostatnim elementem była analiza polityki samorządowej oraz programów prezentowanych przez poszczególne ugrupowania. Przeprowadzono analizę danych dostępnych na stronach internetowych Państwowej Komisji Wyborczej oraz wybranych partii politycznych i stowarzyszeń, a także uzyskanych na drodze dostępu do informacji publicznej. Wykorzystana w badaniu metodologia łączyła w sobie analizę zagadnień z poziomu mikro (dyskurs i motywacje mieszkańców), mezo (budżet partycypacyjny, stowarzyszenia) oraz makro (demografia, polityka samorządowa).

■ Aktywność lokalna w mediach społecznościowych

W przypadku Białoleki problemy zasiedlających ją ludzi poskutkowały stworzeniem społeczności komentatorskich. Przyjmują formę otwartych forów dla osób poszukujących doraźnej pomocy, czasem wspólnej walki w sojuszu z najbliższymi sąsiadami, a czasem nowych znajomości i możliwości spędzenia czasu. Większość publikacji na Facebooku jest motywowana nagromadzeniem

złych emocji i skutkuje dążeniem do faktycznego wpływu oraz zmiany sytuacji, tzn. chęcią tworzenia stowarzyszeń i partycypacji w procesie polityki samorządowej (Drozdowska i in. 2016: 83–92).

W regionach o słabej dostępności infrastruktury oraz usług publicznych, czyli między innymi na tzw. Zielonej Białolece, problemy infrastrukturalne stanowią swoiste spoiwo społeczne i pobudzają do partycypacji. Fora obfitują w posty kontestujące obecne władze samorządowe oraz krytykujące komodyfikację życia społecznego przez deweloperów (ibidem: 82–93, 174–175). Pisane są interpelacje, listy do radnych – wszystko to podejmowane jest z inicjatywy działających mieszkańców, komunikujących się w Internecie. Wnioskować więc można, że krytyka otoczenia skłania do rozwoju aktywności społecznej, która potem może przyjąć formę partycypacji w procesie politycznym za pomocą stowarzyszeń i radnych (ibidem). Publikacje w Internecie rzadko dotyczą integracji w czasie wolnym, rekreacji czy happeningów. Można więc zakładać, że problemy infrastrukturalne okazują się na tyle palące, że przysłaniają kwestie integracji. Często poruszanymi tematami są takie, jak rola drzew i zieleni w mieście, obecność dzików oraz problemy związane z nielegalnym parkowaniem samochodów w ciągach pieszych (ibidem: 83–92, 174–175). Z analiz wynika, iż konflikty dzielą ludzi na tych, którzy narzekają na dziki, drzewa zasłaniające okna, podkreślają dyskursy uporządkowanej (oczekiwanej, ale nieobecnej) miejskości oraz tych, którzy cieszą się, widząc dzika czy też wysokie drzewa na osiedlu. Zdjęcia źle zaparkowanych samochodów trafiają do Internetu kilka minut po samym zdarzeniu, wywołując kłótnię na temat tego, czy należy donosić o zjawisku straży miejskiej, czy też denerwujący się to „słoiki” (tj. przyjezdni mieszkańcy wracający na wieś zaopatrzyć się w żywność), którym przeszkadza i natura i to, co „prawdziwych warszawiaków nie dziwi” (samochody zastawiające czasem chodnik) (ibidem).

Na podstawie przeprowadzonych analiz można stwierdzić, iż mieszkańcy Białoleki Środkowej nie angażują się w internetowe dyskusje. Niektórzy z mieszkańców tej centralnej części dzielnicy angażują się w dyskusje na temat Zielonej Białoleki. Są to osoby, które można określić jako sympatyzujące z walką o infrastrukturę mieszkańców tej części dzielnicy. Osoby z Białoleki Środkowej integrują się same ze sobą, zakładając w tym celu zamknięte fora dyskusyjne. Domniemywać można, iż wynika to z chęci podtrzymania charakteru podmiejskiego dzielnicy, bez gęstej zabudowy.

Inny obraz społeczności ujawnia dyskurs między mieszkańcami Tarchomina i Nowodworów. Jak opisano we wstępie, osiedla te stanowią odmienną rzeczywistość urbanizacyjną – powstają znacznie dłużej oraz w bardziej harmonijnym procesie, niż np. Zielona Białoleka. W tym obszarze infrastruktura

nie stanowi problemu, a mieszkańców interesuje charakter interakcji i przestrzeni miejskiej w kontekście społecznym. Większość postów to wymiana handlowa, porady na temat lekarzy, dobrych restauracji, ciekawych miejsc, wydarzeń kulturalnych i ogólniej (ibidem). Pojawiają się inicjatywy sąsiedzkich spotkań, happeningów. Dość często podnosi się również problem nielegalnego parkowania, dzików grasujących w mieście i przyjezdnych, których widzi się raczej jako tych, co wiedzieli, gdzie się wprowadzają (tj. na Zieloną Białołąkę), a teraz „oczekują miasta w środku pola” i walczą „nie wiadomo o co” (ibidem). Partycypacja polityczna jawi się więc jako pewna przesada, bywa hamowana, a mieszkańcy Tarchomina zainteresowani są w jej kontekście głównie kontrolowaniem władz miasta i „patologiami” prywatnych powiązań, które dostrzegają w samorządzie (ibidem).

Widać więc, że trzy obszary dzielnicy są zróżnicowane. Wnioskować można, iż im niższy poziom zadowolenia z infrastruktury, tym większa aktywność w Internecie i większa chęć partycypacji w samorządzie lokalnym. Tematem podejmowanym przez mieszkańców każdej z trzech części dzielnicy jest natomiast pochodzenie i rola „stoików” w Warszawie.

■ Budżet partycypacyjny

Jedną z mierzalnych materialnie form partycypacji stanowi, jak wskazuje sama nazwa tegoż mechanizmu, udział w procesie kształtowania budżetu partycypacyjnego. Kiedy w 2014 roku zainicjowano pierwszą edycję warszawskiego budżetu partycypacyjnego, mieszkańcy stolicy mieli do dyspozycji 25,633 mln zł, zarezerwowanych na projekty, które pierwotnie miały zostać zrealizowane w 2015 roku; dla czwartej edycji budżetu suma ta wynosiła już 64,764 mln zł. W przeciwieństwie do mieszkańców innych polskich miast, np. Gdańska, warszawiacy mogą głosować jedynie na projekty obejmujące jeden obszar wybranej przez siebie dzielnicy oraz na tzw. projekty ogólnodzielnicowe; stołeczny budżet partycypacyjny nie daje możliwości składania projektów obejmujących całe miasto albo dwie sąsiadujące ze sobą dzielnice. Aby projekt został dopuszczony do głosowania, musi uzyskać wymaganą liczbę podpisów poparcia i zostać pozytywnie zweryfikowany przez odpowiednie instytucje miejskie pod względem zgodności z regulaminem budżetu³.

³ Kryteria wymagane do dopuszczenia do głosowania to między innymi: projekt musi być zlokalizowany na terenie dysponowanym przez miasto (albo uzyskać zgodę właściciela terenu); czas realizacji projektu nie może wykraczać poza ramy roku kalendarzowego, dla którego obowiązuje dany budżet; projekt musi stanowić zadanie własne realizowane przez stołeczny samorząd terytorialny.

Na przestrzeni lat budżet partycypacyjny cieszył się rosnącą popularnością wśród mieszkańców Białoleki. W 2015 roku, kiedy łączna suma przeznaczona w budżecie partycypacyjnym dla dzielnicy Białoleka wynosiła 1,5 mln zł, złożono 61 projektów – rok później liczba ta wzrosła do 149 projektów (łączna kwota do wydania: 3 mln zł), aby w 2018 roku osiągnąć pułap 199 złożonych projektów (łączna kwota do wydania: 4 mln zł). Pomimo nośnego hasła promującego budżet partycypacyjny, „Przyszłość Warszawy leży w Twoich rękach”, warto mieć na uwadze, że jest to jedynie symboliczna część budżetu miejskiego stolicy (0,38–1,1% w poszczególnych dzielnicach w latach 2015–2017), umożliwiająca stosunkowo drobne inwestycje tudzież projekty społeczne i kulturalne na raczej mniejszą skalę. Skomplikowane ze względu na proces inwestycyjny, aczkolwiek niezmiernie potrzebne inwestycje publiczne, chociażby w obszarze oświaty, nie mogą być realizowane za pomocą budżetu partycypacyjnego z uwagi na zbyt długi czas ich realizacji, złożoność kwestii własności gruntów oraz pokaźne koszty (budowy i funkcjonowania w przyszłości), które parokrotnie przekraczałyby możliwości finansowe budżetu. Niemniej jednak jest to narzędzie, które wskazuje na realnie istniejące potrzeby mieszkańców, oferuje również rzeczywistą możliwość wypowiedzenia się na temat stanu infrastruktury społecznej czy (brakującej często) oferty kulturalnej.

Począwszy od pierwszej edycji stołecznego budżetu partycypacyjnego Białoleka dzieli się na trzy obszary: obszar nr 1 obejmuje fragment dzielnicy na zachód od ulicy Modlińskiej, czyli Tarchomin i Nowodwory oraz zachodnią część obszaru Miejskiego Systemu Informacji (MSI) Żerań, czyli osiedle Piekiełko. Obszar nr 2 obejmuje osiedla tak zwanej Białoleki Środkowej, czyli obszary MSI: Choszczówkę, Henryków, Białolekę Dworską, Dąbrówkę Szlachecką oraz Szamocin. Teren określany potocznie jako Zielona Białoleka, do którego przydzielono obszary MSI Grodzisk (na nim znajduje się osiedle Derby), Kobiałkę, Brzeziny oraz Żerań na wschód od ulicy Modlińskiej, stanowi obszar nr 3. Warto dodać, że w edycjach na lata 2015 i 2018 istniała w przypadku Białoleki także możliwość składania i głosowania na projekty ogólnodzielnicowe.

Zgłoszone do budżetu partycypacyjnego projekty zostały podzielone w niniejszym artykule na następujące kategorie: „infrastruktura podstawowa”, czyli pomysły zakładające budowę nowych chodników, instalację oświetlenia lub utwardzanie dróg; „infrastruktura uzupełniająca”, tj. wszelkie remonty chodników, budowa ścieżek i dróg rowerowych, sadzenie i pielęgnacja zieleni przyulicznej, ustawianie śmietników itp.; „infrastruktura społeczna”, zawierającą budowę i remonty wszelkiej infrastruktury służącej integracji społecznej, np.: parki, place zabaw, obiekty sportowe, tablice ogłoszeń dla mieszkańców, oraz na kategorię „aktywność społeczna, edukacja i kultura”.

W każdej z czterech analizowanych przez autorów edycji budżetu partycypacyjnego zdecydowanym liderem pod względem liczby składanych projektów jest obszar nr 1, czyli w uogólnieniu Tarchomin i Nowodwory. Nie jest to zadziwiające, gdyż charakteryzuje się on zdecydowanie największym potencjałem demograficznym na Białolecie, a urbanizowano go intensywnie od końca lat siedemdziesiątych XX wieku. Co więcej, to właśnie na Tarchominie są zlokalizowane centralne instytucje społeczne dzielnicy, jak choćby ratusz dzielnicowy, siedziba Białoleckiego Ośrodka Kultury (BOK) czy najważniejsze obiekty Białoleckiego Ośrodka Sportu (BOS), które nierzadko wybierano jako potencjalne miejsca realizacji poszczególnych projektów integracyjnych. W pierwszej edycji budżetu partycypacyjnym aż 20 z 61 zgłoszonych na Białolecie projektów było przeznaczonych do realizacji na „Tarchodworach”⁴, co stanowi więcej niż jedną trzecią zgłoszonych projektów. W kolejnych edycjach odsetek ten osiągnął nawet jeszcze wyższy poziom: w budżecie partycypacyjnym na 2016 rok wynosił 49%, w 2017 roku – 42,5%, zaś w 2018 roku – 55,8%. Pomimo iż na Tarchominie i Nowodworach dominują projekty z pola „infrastruktury uzupełniającej i społecznej” (odpowiednio 41,5 oraz 29,3% z 260 zgłoszonych w ciągu czterech edycji pomysłów), warto odnotować 21,2-procentowy odsetek projektów z kategorii „aktywność społeczna, edukacja i kultura”. Zlokalizowana w tej części Białoleki infrastruktura kulturalna i sportowa działa w dwojaki sposób: z jednej strony daje mieszkańcom fizyczną możliwość uczestnictwa w kulturze i uprawiania niektórych dyscyplin sportowych – wszakże niezmiernie trudno jest wystawić przedstawienie teatralne bez odpowiedniej sceny czy też zagrać w koszykówkę bez odpowiedniego boiska, z drugiej zaś zachęca osoby dotychczas niezainteresowane kulturą tudzież sportem do takich form spędzania wolnego czasu. Stąd konkluzja, iż istnienie jakiegokolwiek infrastruktury kulturalnej i sportowej w sposób organiczny zwiększa zapotrzebowanie użytkowników na jeszcze bardziej rozbudowaną ofertę w zakresie kultury i sportu.

Analizując projekty składane dla Białolecie Środkowej do budżetu partycypacyjnego, warto zwrócić uwagę na trzy kwestie. Po pierwsze, wysoki odsetek projektów z kategorii „aktywność społeczna, edukacja i kultura”, które stanowią około jedną trzecią wszystkich pomysłów składanych dla tego obszaru w pierwszych czterech edycjach budżetu. Drugi aspekt to wyraźna reprezentacja projektów składanych z myślą o realizacji na Choszczówce, osiedlu domów jednorodzinnych zlokalizowanym pomiędzy oczyszczalnią ścieków „Czajka” a torami linii kolejowej Warszawa–Gdynia. Aż 34,9%, to jest 44 z 126 pomysłów

⁴ Mianem „Tarchodworów” określa się połączony obszar Tarchomina i Nowodworów, a więc część Białoleki na zachód od Modlińskiej i na północ od Trasy Marii Skłodowskiej-Curie.

zgłoszonych dla obszaru nr 2, przeznaczonych było do częściowej lub pełnej realizacji na Choszczówce. Zainteresowanie mieszkańców tego obszaru budżetem partycypacyjnym może być pokłosiem wysokiego poziomu kapitału społecznego i kulturowego oraz wynikającym z tego dobrym usieciowieniem lokalnej społeczności (ibidem: 71–73). Po trzecie, warto zwrócić uwagę na zjawisko, które – parafrazując termin Tomasza Szlendaka (2011) – można określić mianem „kotwicy partycypacyjnej”. W przypadku Białoleki Środkowej są to przede wszystkim publiczne szkoły podstawowe: nr 110 na Białolece Dworskiej oraz nr 257 w Henrykowie. To właśnie poprawa infrastruktury szkół, podniesienie jakości ich otoczenia czy też organizacja zajęć pozalekcyjnych jest przedmiotem znacznej części projektów składanych dla tych obszarów MSI w budżecie partycypacyjnym.

Zielona Białoleka to urbanistycznie najbardziej zróżnicowany fragment dzielnicy. Chociaż w jej południowej części znajduje się zabudowa wielorodzinną, w tym osiedle „Derby” zlokalizowane na obszarze MSI Grodzisk, przestrzeń ta jest zdominowana przez chaotyczną zabudowę, którą trafnie opisuje stosowany przez Thomasa Sievertsa termin „międzymieście” (Sieverts 2016). W przypadku Zielonej Białoleki można zaobserwować nieco wyższy odsetek projektów z kategorii „infrastruktura podstawowa”, który wynosi we wspomnianym obszarze 12,4% („Tarchodwory” – 8,1%; Białoleka Środkowa – 7,9%), co wskazuje na niezrównoważony rozwój Zielonej Białoleki (Drozdowska i in. 2016: 99–118; Kusiak 2018), a także pokaźny udział projektów z zakresu „aktywności społecznej, edukacji i kultury”, stanowiących aż 46,9% pomysłów, co można potraktować jako wskazówkę, że istniejąca oferta społeczno-kulturalna nie spełnia oczekiwań mieszkańców. Podobnie jak w Białolece Środkowej można wyznaczyć szereg „kotwic partycypacyjnych”, chociażby Park Magiczny (Grodzisk), plac Bociani Zakątek (Kobiałka) czy też znajdujący się na pograniczu Brzezin i Grodziska kościół parafialny pw. Mateusza Apostoła i Ewangelisty.

Analiza zgłoszonych w budżecie partycypacyjnego projektów nie daje wyczerpującej odpowiedzi na pytanie, dlaczego poszczególne osoby tudzież grupy zdecydowały się partycypować w tym formacie. Niemniej jednak należy wskazać na jedną zmienną, która zdaje się wpływać na strukturalne różnice względem kategorii wzniesionych projektów, czyli poziom rozwoju infrastruktury – zarówno tej związanej z komunikacją, jak i infrastruktury społecznej. Im lepiej rozwinięta jest infrastruktura, tym bardziej celem partycypacji we wspomnianym budżecie jest udoskonalenie oferty kulturalno-sportowej, a także zwiększenie możliwości integracji mieszkańców w obrębie lokalnej wspólnoty. Kiedy infrastruktura jest słabo rozwinięta (mówiąc precyzyjniej, jest uznana za subiektywnie słabo rozwiniętą), partycypacja jest w większym stopniu nakie-

rowana na poprawę stanu infrastruktury, tzn. częściej pojawiają się projekty o kategorii „infrastruktura podstawowa”.

■ Rola lokalnych ugrupowań w procesie wyborczym na Białołęce

Najbardziej zaawansowanym wymiarem partycypacji jest „kontrola obywatelska” (Arnstein 1969). Niniejsza forma zaangażowania obejmowałaby między innymi bezpośrednio zaangażowanie w politykę samorządu lokalnego, np. tworzenie komitetów i udział w kampanii wyborczej. W tym kontekście przykład Białołęki wydaje się być interesujący – od czasu utworzenia samodzielnej gminy w 1994 roku w wyborach samorządowych mandaty w radzie dzielnicy uzyskują przedstawiciele lokalnych komitetów i stowarzyszeń. Również w wyniku ostatnich wyborów w 2014 roku w radzie dzielnicy znaleźli się liczni przedstawiciele lokalnych ugrupowań. Stanowi to kontrprzykład względem większości warszawskich dzielnic, w których władza jest rozdzielana pomiędzy ogólnopolskie partie polityczne mające reprezentantów w parlamencie, a lokalni radni nie zyskują znaczącego wpływu. W niniejszym fragmencie przedstawiona zostanie dynamika zmian w samorządzie lokalnym oraz zaangażowanie mieszkańców w działalność rady dzielnicy na Białołęce.

Pierwsze wybory samorządowe w Polsce odbyły się 27 maja 1990 roku, dziewięć dni po uchwaleniu pierwszej ustawy o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. z 1990 r. nr 34, poz. 200). Białołęka nie stanowiła wtedy samodzielnej dzielnicy-gminy. Jej południowe i zachodnie tereny znajdowały się w obrębie Pragi-Północ. Startując z list Komitetu Obywatelskiego „Solidarność”, mandaty w radzie dzielnicy-gminy Praga-Północ objęli późniejsi działacze białołęckiego Porozumienia Samorządowego „Gospodarność”, między innymi przyszedł burmistrz Białołęki, Jerzy Smoczyński. Sytuacja uległa zmianie po wejściu w życie w 1994 roku nowej ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. z 1994 r. nr 48, poz. 195) i podziale stolicy na 11 gmin. Wtedy też powstała niezależna gmina Białołęka. Pierwsze wybory do rad gmin odbyły się 19 czerwca 1994 roku. Ze względu na to, że Białołękę zamieszkiwało mniej niż 40 tys. mieszkańców, została ona podzielona na 28 okręgów jednomandatowych. Najwięcej okręgów znalazło się na zachodzie dzielnicy, w szczególności na Tarchominie, co najprawdopodobniej przekładało się na liczbę mieszkańców zamieszkujących dany obszar. W wyniku wyborów 14 mandatów, czyli połowę możliwych miejsc, zdobyło Porozumienie Wyborcze „Gospodarność” (informacje uzyskane na drodze dostępu do informacji publicznej). Domniemywać można, że właśnie w tym okresie ukształtowała się tradycja silnej kultury partycypacyjnej, która w następnych latach warunkowała wybory do samorządu lokalnego.

Na początku lat dziewięćdziesiątych większość głównych ulic na Białoleęce jeszcze nie istniała (np. ulica Światowida) bądź nie była odpowiednio utwardzona (np. ulica Mehoffera), w znacznej części gminy brakowało kanalizacji. Wokół powyższych kwestii skupiał się również program wyborczy stowarzyszenia „Gospodarność”. Od 1994 roku ugrupowanie reprezentowane przez przedstawicieli w radzie dzielnicy ubiegało się o otwarcie nowych przedszkoli oraz szkół podstawowych (np. przy ulicy Erazma z Zakrocymia i ulicy Leszczykowej), a także modernizację istniejących placówek publicznych. Postulaty „Gospodarności” dotyczyły podstawowych inwestycji, takich jak budowa przychodni lekarskiej czy komisariatu policji. Wnioskować więc można, że postulaty usprawnienia podstawowej infrastruktury zapewniały ugrupowaniu popularność.

W 2002 roku wprowadzono tzw. ustawę warszawską (Dz. U. z 2002 r. nr 41, poz. 361), na mocy której Warszawa stała się jednolitą gminą na prawach powiatu, składającą się z 18 jednostek pomocniczych: dzielnic. W tym samym okresie powstały ogólnopolskie partie, które do dzisiaj funkcjonują w polskiej polityce. 27 października 2002 roku odbyły się wybory samorządowe, podczas których Białoleka podzielona została na cztery okręgi; główna oś podziału przebiegała de facto wzdłuż ulicy Modlińskiej, dzieląc dzielnicę na dwie części: wschodnią i zachodnią. Tym samym Białoleka Środkowa i Zielona Białoleka utworzyły jeden okręg wyborczy i uzyskały jedną tożsamość administracyjną, która później przełożyła się na ciekawą zależność strukturalną. W okręgu Zielonej Białoleki, w którym występowały braki infrastrukturalne i ograniczony dostęp do usług publicznych, większość głosów w wyborach uzyskało stowarzyszenie „Gospodarność” (PKW 2002).

W 2010 roku Piotr Basiński, były radny Prawa i Sprawiedliwości, utworzył niezależne stowarzyszenie „Inicjatywa Mieszkańców Białoleki”. Powyższe ugrupowanie wystawiło swoich kandydatów w wyborach do rady dzielnicy w 2014 roku. Ostatecznie wprowadziło do samorządu radnych w każdym okręgu wyborczym, uzyskując tym samym cztery mandaty (PKW 2014). Jednocześnie rola „Gospodarności” stopniowo malała: w 2014 roku ugrupowanie uzyskało dwa mandaty (PKW 2014). Obydwa wspomniane powyżej ugrupowania, mimo różnic w programach wyborczych, dzieląc między sobą niektóre z postulatów. Przykładem może być modernizacja oczyszczalni ścieków „Czajka”, przeciwko której protestowały rozmaite organizacje, albo postulaty budowy szpitala na Białolece.

Jak wspomniano wyżej, przykład Białoleki stanowi więc alternatywną drogę w stosunku do tendencji centralizujących. Warto mieć na względzie, iż proporcjonalna ordynacja wyborcza ustanowiona w 2002 roku wpływa na rozwój i wygraną dużych partii politycznych. Jak pisali Jeffrey Karp, Susan

Banducci i Shaun Bowler (2008), systemy proporcjonalne sprzyjają kontaktom z wyborcami w dużo mniejszym stopniu niż systemy polityczne skupione na kandydatach (w tym przypadku systemy większościowe). Pomimo ograniczeń, na Białoleńce wciąż dużą rolę odgrywają lokalne komitety wyborcze. Postulaty niezależnych ugrupowań są uwzględniane w negocjacjach politycznych. Przykładem może być decyzja o budowie szpitala na Białoleńce podjęta w wyniku nacisku radnych z lokalnych ugrupowań (Wojtczuk 2016). Wnioskować można, że lokalne ugrupowania z większą niż partie polityczne precyzją potrafią zdefiniować problemy występujące w okolicy. Ponadto, domniemywać można, iż rozwój lokalnych ugrupowań w latach 90. był związany z brakami infrastrukturalnymi w dzielnicy. Postawić można pytanie, wymagające dalszych badań, na ile charakter terenu przekłada się na kierunek głosowania.

■ Podsumowanie

Opierając się na wynikach badań realizowanych na warszawskiej Białoleńce i wybranych aspektach, opisanych w niniejszym artykule, domniemywać można, że poziom aktywności społecznej i partycypacji mieszkańców zależy od poziomu rozwoju infrastruktury na danym obszarze. Tam, gdzie infrastruktura spełnia oczekiwania mieszkańców (Tarchomin, Nowodwory, Białoleńka Środkowa), wykazują oni mniejsze zainteresowanie działalnością społeczną (np. angażowaniem się w dyskusje internetowe) i partycypacją instytucjonalną (np. składaniem wniosków i głosowaniem na projekty w budżecie partycypacyjnym, czy też zaangażowaniem w działalność organizacji pozarządowych). Z kolei na obszarach, gdzie infrastruktura nie jest według mieszkańców zadowalająca (większość Zielonej Białoleńki), partycypacja polityczna i instytucjonalna oraz aktywność społeczna są znacznie bardziej zauważalne.

W niniejszym artykule zostały omówione trzy formy zaangażowania mieszkańców, tj. fora internetowe, budżet partycypacyjny oraz lokalne komitety. Po pierwsze, wnioskować można, iż mieszkańcy obszarów z ograniczonym dostępem do infrastruktury miejskiej częściej angażują się w dyskusje internetowe nakierowane na podstawowe problemy życia codziennego. Na obszarach, gdzie poziom zadowolenia z infrastruktury jest wysoki, mieszkańcy skupiają się na integracji, a partycypacja instytucjonalna jest rzadziej podejmowana. Po drugie, istnieją przesłanki ku temu, aby uznać, iż subiektywny poziom zadowolenia z jakości infrastruktury wpływa na kategorie projektów składanych przez mieszkańców Białoleńki w ramach corocznego budżetu partycypacyjnego. Im lepiej oceniana jest na danym obszarze infrastruktura, tym większy można odnotować udział zgłoszonych projektów mających na celu poprawę oferty kulturalno-sportowej czy też pogłębienie integracji lokalnej społeczności, a im

gorszy poziom zadowolenia z infrastruktury, tym więcej projektów znaczenia podstawowego. Po trzecie, domniemywać można, iż popularność lokalnych ugrupowań i rozwój komitetów reprezentujących mieszkańców Białoleki były związane z brakami infrastrukturalnymi występującymi na Białolece w latach 90. ubiegłego wieku. Wraz z rozwojem infrastruktury i sieci usług w dzielnicy lokalne komitety nie tracą jednak na popularności. Zastanawiać się można nad zmianą charakteru postulatów lokalnych ugrupowań: zamiast nastawienia na braki, przyjmują charakter bardziej „integracyjny”.

Parafrazując termin „niewidzialnego miasta” zaproponowany przez zespół Marka Krajewskiego (2013), charakter partycypacji i aktywności społecznej na Białolece można określić jako „niesłyszalne miasto”. Społeczność zamieszkująca dzielnicę również opiera się na oddolnej aktywności, lecz w przeciwieństwie od mieszkańców „niewidzialnego miasta”, nie stroni od partycypacji obywatelskiej i nie szuka ku temu alternatywnych, pozainstytucjonalnych rozwiązań. Mieszkańcy Białoleki angażują się w działalność samorządu lokalnego, który wykorzystuje narzędzia instytucjonalne takie jak budżet partycypacyjny oraz prowadzi dyskusje w Internecie. Wnioskować więc można, że na Białolece rozwinęła się kultura partycypacji i czynnego udziału w polityce samorządowej, która nie jest odbierana jako z góry skorumpowana, nieskuteczna, działająca przeciw mieszkańcom. To właśnie w partycypacji instytucjonalnej i politycznej mieszkańcy upatrują słusznej ścieżki kształtowania przestrzeni miejskiej, co okazuje się wnioskiem odmiennym względem badań zespołu Marka Krajewskiego i pozwala poszerzyć obszar studiów partycypacji miejskiej o inną perspektywę.

LITERATURA PRZYWOŁANA

- Arnstein Sherry (1969), *A Ladder of Citizen Participation*, „Journal of the American Institute of Planners”, (35)4, s. 216–224.
- Bank Danych Lokalnych, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start> (dostęp 19.07.2018).
- Bourdieu Pierre (2005), *The social structures of the economy*, Cambridge: Polity Press.
- Brzeziński Kamil (2016), *Między biernością a aktywnością obywatelską w kontekście łódzkiego budżetu partycypacyjnego*, w: Monika Mularska-Kucharek (red.), *Studia miejskie*, t. 21, Opole: Katedra Geografii Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej.
- Castells Manuel (1983), *The City and the Grassroots: A Cross-cultural Theory of Urban Social Movements*, Berkeley, CA: University of California Press.
- Drozowska Adrianna i in. (2018), *Nowa ziemia obiecana: raport badawczy na temat procesów urbanizacyjnych na Białolece*, Warszawa: Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego.
- Dymnicka Małgorzata (2013), *Przestrzeń publiczna a przemiany miasta*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

- Frieske Kazimierz, Pawłowska Kinga (2011), *Obywatelska partycypacja: migotanie idei*, w: Anna Olech (red.), *Partycypacja publiczna: o uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, s. 61–79.
- Gadomski Dominik (2016), *Boom demograficzny trwa. Białoleka upodabnia się do... państw afrykańskich*, „Tustolica.pl”, http://tustolica.pl/boom-demograficzny-trwa-bialoleka-upodabnia-sie-do-panstw-afrykanskich_72321 (dostęp: 24 stycznia 2018).
- Giza-Poleszczuk Anna (2008). *Kapitał społeczny Warszawy*, Warszawa: Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, Pracownia Kapitału Społecznego.
- Główny Urząd Statystyczny, <http://www.um.warszawa.pl/o-warszawie/warszawa-w-liczbach/ludnosc> (dostęp: 17 marca 2018).
- Harvey David (2012), *Bunt miast: prawo do miasta i miejska rewolucja*, Warszawa: Fundacja Bęc Zmiana.
- Informacje o Białolece*, „Portal Informacyjny Białoleka”, <http://www.citymedia.waw.pl/bialoleka,informacje.html> (dostęp: 24 stycznia 2018),
- Jacobs Jane (1961), *The Death and Life of Great American Cities*, Nowy Jork, NY: Random House.
- Kajdanek Katarzyna (2013), *Urbanizacja po polsku*, Warszawa: Zakład Wydawnictw CZSR.
- Karp Jeffrey A., Banducci Susan, Bowler Shaun (2008), *Getting Out the Vote: Party Mobilization in a Comparative Perspective*, „British Journal of Political Science”, 38, s. 91–112.
- Katner Krzysztof (2002a), *Platforma bez „Gospodarności”*, wywiad z Jerzym Smoczyńskim, „TuStolica.pl” 14 września 2002, http://tustolica.pl/platforma-bez-gospodarnosci_25196 (dostęp: 24 stycznia 2018).
- Katner Krzysztof (2002b), *Razem, ale osobno*, wywiad z Jerzym Smoczyńskim. „TuStolica.pl” 28 września 2002, http://tustolica.pl/osobno-ale-razem_25203 (dostęp: 24 stycznia 2018).
- Krajewski Marek (red.) (2013), *Niewidzialne miasto*, Warszawa: Fundacja Bęc Zmiana.
- Kusiak Joanna (2018), *Chaos Warszawa. Porządki przestrzenne polskiego kapitalizmu*, Warszawa: Fundacja Bęc Zmiana.
- Olech Anna, Sobiesiak-Penszko Paulina (2013), *Partycypacja publiczna w Polsce. Diagnozy i rekomendacje*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Państwowa Komisja Wyborcza (2002), *Wybory do rady dzielnicy miasta stołecznego Warszawy: wyniki głosowania i wyniki wyborów. Dzielnica Warszawa-Białoleka*, <http://wybory2002.pkw.gov.pl/grada/gw1/w14/m1465/d146503/index.html> (dostęp: 24 stycznia 2018).
- Państwowa Komisja Wyborcza (2014), *Wybory samorządowe 2014. Białoleka*, http://samorzad2014.pkw.gov.pl/357_rady_woj/0/146503 (dostęp: 24 stycznia 2018).
- Sieverts Thomas (2016), *Międzymieście*, w: Kacper Pobłocki, Bogna Świątkowska (red.), *Architektura Niezrównoważona*, Warszawa: Fundacja Bęc Zmiana, s. 243–262.
- Steenbergen Bart van (red.) (1994), *The Conditions of Citizenship*, Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Szlendak Tomasz (2011), *Nic? Aktywność kulturalna na wsi i w małych miastach*, w: Izabela Bukraba-Rylska, Wojciech Burszta (red.), *Stan i zróżnicowanie kultury wsi i małych miast w Polsce. Kanon i rozproszenie*, Warszawa: Narodowe Centrum Kultury.
- Urząd Statystyczny w Warszawie (2011), *Panorama dzielnic Warszawy w 2014 roku*, „Informacje i opracowania statystyczne” XII.
- Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. z 2002 r. nr 41, poz. 361).

Ustawa z dnia 18 maja 1990 r. o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. z 1990 r. nr 34, poz. 200).

Ustawa z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. z 1994 r. nr 48, poz. 195).

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. nr 80, poz. 717).

Wojtczuk Michał (2016), *Będzie szpital na Białolece. Rada Warszawy daje 40 mln zł*, „Gazeta Wyborcza” 17 marca 2016 r., <http://warszawa.wyborcza.pl/warszawa/1,34862,19783603,bedzie-szpital-na-bialolece-rada-warszawy-daje-40-mln-zl.html> (dostęp: 25 stycznia 2018).

Adrianna Drozdowska, Justyna Kościńska, Mikołaj Przepiórkowski,
Kamil Trepka

INFRASTRUCTURALLY DETERMINED PARTICIPATION – DIMENSIONS OF LOCAL POLITICAL ACTIVITY ON THE EXAMPLE OF WARSAW’S BIALOLEKA DISTRICT

Local policy in urban areas is a topic frequently undertaken in sociological literature. One of the analyzed areas is “grassroots” activity of citizens. It can be stated that it is developed on many levels: while using social media, participatory budget or getting involved in political organizations. Such activities are undertaken for example in Bialoleka, a district in the north-eastern part of Warsaw. In this paper, the thesis is made that the intensity of the activity is related to development of infrastructure. On the basis of the research carried out in 2015 and 2016, authors argue that the lack of subjective satisfaction with infrastructure boosts social activity and institutional participation while in contrary – the participatory activities may be suppressed and focused on inner integration when such an assessment turns out to be mainly positive.

Słowa kluczowe: Warszawa, Białoleka, aktywność społeczna, partycypacja, infrastruktura

Keywords: Warsaw, Bialoleka, social activity, participation, infrastructure