

Anna Kamzol, Karolina Wrembel

*Uniwersytet Wrocławski
Instytut Geografii i Rozwoju Regionalnego
Zakład Zagospodarowania Przestrzennego
anna.kamzol@uwr.edu.pl, karolina.wrembel@uwr.edu.pl*

Partycypacja społeczna w praktyce – schemat postępowania na przykładzie osiedla Maślice (Wrocław) i miasta Międzyborza

Zarys treści: Celem pracy jest określenie schematu postępowania w procesie partycypacyjnym dotyczącym gospodarowania przestrzenią. Badania zostały przeprowadzone w dwóch zróżnicowanych obszarach – w małej miejscowości oraz na osiedlu dużego miasta. Kluczowe było zestawienie wiedzy teoretycznej na temat partycypacji społecznej z jej wdrażaniem w praktyce w różnego rodzaju obszarach. Do opracowania schematu postępowania wykorzystano głównie program partycypacji opracowany przez Pawłowską oraz model poczwórnej helisy. Proces badawczy oparto na metodologii PAR (badania partycypacyjne w działaniu). Natomiast weryfikacja przyjętych założeń miała miejsce podczas bezpośredniego kontaktu grupy badawczej ze społecznością lokalną oraz obserwacji jej zaangażowania w poszczególne etapy procesu partycypacji. W opisywanym badaniu skoncentrowano się przede wszystkim na włączeniu społeczności lokalnej na etapie opiniotwórczym i decyzyjnym. Szczególne znaczenie w pracach badawczych o charakterze społecznym miały opinie na temat przestrzeni oraz funkcjonalności otoczenia wyrażane przez badanych. Przeprowadzona analiza jest próbą usystematyzowania działań w celu wypracowania praktycznego podejścia do współpracy z mieszkańcami w działaniach planistycznych.

Słowa kluczowe: partycypacja społeczna w planowaniu przestrzennym, program partycypacji, społeczność lokalna, badania partycypacyjne w działaniu (PAR)

Wprowadzenie

Partycypacja społeczna traktowana według różnych ujęć pojawia się w dyskursie naukowym, w tym prawnym, ale także publicznym. Jest zagadnieniem obecnym w kręgu zainteresowań przedstawicieli różnych dyscyplin naukowych oraz świata praktyki, w tym naukowców zajmujących się aspektami rozwoju lokalnego czy planowania przestrzennego (Kalisiak-Mędelska 2015, Kotus i in. 2019).

Mnogość rozważań nad zasadnością oraz skutecznością zastosowania narzędzi partycypacyjnych w procesie projektowym zarówno w publikacjach naukowych, jak i popularnonaukowych świadczy o ciągłym poszukiwaniu odpowiedniego sposobu na wykorzystanie ich w polskiej rzeczywistości (Sztando 2011, Żylski 2016).

Obecnie w Polsce można znaleźć wiele przykładów działań, które wskazują, że partycypacja jest chętnie wykorzystywana w procesie decyzyjnym, szczególnie w metropoliach. Doskonałym przykładem jest budżet obywatelski, który od wielu lat cieszy się dużym zainteresowaniem mieszkańców miast (Sobol 2017). Zgłaszanych jest coraz więcej projektów obywatelskich, już nie tylko przez przedstawicieli rad osiedli czy dzielnicy, ale również osoby oraz organizacje pozarządowe niezwiązane bezpośrednio z administracją miasta.

Władze samorządowe zaczęły dostrzegać korzyści płynące ze współpracy ze społecznością lokalną, podejmowane są coraz to nowsze przedsięwzięcia, które mają na celu włączenie mieszkańców w proces decyzyjny. Jednakże, jak wskazuje raport „Partycypacja publiczna. Raport o stanie polskich miast” (Pistelok, Martela 2019), jedynie w 29% polskich miast konsultacje w planowaniu przestrzennym wykraczają poza ustawowe minimum oraz prawie 40% samorządów lokalnych wbrew obowiązującym przepisom ogranicza uczestnictwo w konsultacjach. Wskazuje to na niedoskonałość podejmowanych praktyk partycypacyjnych czy niewielki udział społeczności lokalnych w procesie podejmowania decyzji. To tylko niewielka część problemów z jakimi mierzą się zarówno samorządy lokalne, jak interesariusze podejmujący próbę partycypowania.

Celem badań przedstawianych w tej pracy jest sformułowanie i przetestowanie schematu postępowania w procesie partycypacyjnym dotyczącym gospodarowania przestrzenią. Przeprowadzona analiza jest próbą wypracowania praktycznego, a zarazem opartego na koncepcjach teoretycznych podejścia do współpracy z mieszkańcami w działaniach planistycznych.

Partycypacja społeczna w polskiej rzeczywistości

Z uwagi na interdyscyplinarność problematyki, partycypacją społeczną i badaniami w tym zakresie zajmują się głównie specjaliści z nauk społecznych: politologowie (Długosz 2005), socjologowie (Wierzbicki 1987, Skrzypiec 2002, Wygnański 2005, Siemiński 2007, Pietraszko-Furmanek 2012, Zielińska 2015), prawnicy (Niewiadomski 2003, Szawajdler, Bąkowski 2004, Radziszewski 2006, Szlachetko 2017). Problemem partycypacji społecznej zajmują się także specjaliści z zakresu urbanistyki i planowania przestrzennego (Hausner 1999, Pałowska 2001, 2002, 2010, Kwiatkowski 2003, Gawryszewska 2005, Micińska 2005, Andrzejewska 2007, Fiedziukiewicz 2007, Mironowicz 2016). Przedstawiciele tej gałęzi nauk upatrują możliwość uspołecznienia realizowanych projektów przestrzennych.

Miejsce partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym w polskim prawodawstwie jest określone przez ustawę z dn. 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. nr 80, poz. 717). Choć termin

partycypacji społecznej nie pada w tej ustawie, określa ona działania dotyczące tegoż procesu w zakresie procedur planistycznych. Ustawa skupia się na zasadach sporządzania projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Walczyna (2017) wskazuje, że zapisy zostały określone przez ustawodawcę nieprecyzyjnie, co stwarza możliwość ich „obejścia”. Negatywnej ocenie podlega brak jednoznacznej regulacji dotyczącej sposobu rozstrzygnięcia wniosków interesariuszy, zwłaszcza uwag, zawiadomienia zainteresowanych o przebiegu ich sprawy czy terminie sesji, podczas której są rozpatrywane wnioski przez radę gminy.

Według Pawłowskiej (2010), nałożone minimum ustawowe jest niewystarczające, odpowiednio zaplanowany proces partycypacji społecznej powinien opierać się na logicznej zależności pomiędzy poszczególnymi etapami realizacji konkretnego zamierzenia a formami i metodami uczestnictwa społecznego. Należy taki program procesu ułożyć po podjęciu decyzji o przystąpieniu do przedsięwzięcia, a przed przystąpieniem do konkretnych prac projektowych.

Rokicki (2016) podkreśla, że partycypacja społeczna/udział społeczeństwa w życiu publicznym jest niezbędna. Stosunek do partycypacji społecznej i zakres jej wykorzystania wciąż się zmienia, przedstawiciele władzy samorządowej poszukują nowych rozwiązań, które spełnią potrzeby mieszkańców. Najprostsza forma partycypacji narzucona przez prawo, tj. konsultacje społeczne w wymiarze jednego spotkania z zainteresowanymi, nie jest już wystarczająca. Rozszerzenie ich o warsztaty, spacerki badawcze czy spotkania edukacyjne stwarza problem dla samorządowców, ponieważ nie mają doświadczenia w tym zakresie i najczęściej unikają konfrontacji z interesariuszami. Coraz częstszą praktyką samorządowców jest zlecenie przeprowadzenia konsultacji społecznych organizacjom pozarządowym, które mają specjalistów i doświadczenie w tym zakresie, jak również w organizacji całego procesu partycypacyjnego (Pawłowska 2001, Swaniewicz 2012). Dostrzega się również, jak ważna jest współpraca z lokalnymi liderami i organizacjami, które cieszą się wśród miejscowej społeczności szacunkiem i zaufaniem. Ułatwia ona dotarcie do społeczności lokalnych i gromadzenie informacji na dany temat (Legutko-Kobus 2011).

Według Długosza i Wygnańskiego (2005) partycypacja społeczna to proces, podczas którego przedstawiciele społeczeństwa, mieszkańcy zyskują realny wpływ, a także pewnego rodzaju kontrolę nad działaniami i decyzjami władz publicznych. Aktywny udział społeczeństwa w sprawach związanych z gospodarką i planowaniem przestrzennym charakterystyczny jest dla etapu rozwiniętej demokracji, czyli dla społeczeństwa obywatelskiego (Siemiński 2007).

Rokicki (2016) w swoich rozważaniach idzie o krok dalej i wskazuje na potrzebę angażowania społeczności na każdym etapie podejmowania decyzji, tak aby partycypacja nie ograniczała się do zbierania opinii na temat zaproponowanych rozwiązań, lecz była czymś więcej – zbieraniem pomysłów już na etapie planowania. W tym scenariuszu społeczeństwo lokalne zyskuje realny wpływ na organizację swego otoczenia, a władza samorządowa zaufanie niezbędne do efektywnego realizowania zadań publicznych.

Cel i zakres opracowania

Na potrzeby tej pracy przyjęto definicję partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym jako zaangażowanie mieszkańców w proces powstawania dokumentów planistycznych, podejmowanie zasadniczych decyzji lokalnych oraz rozwiązywanie lokalnych problemów. Polega ona przede wszystkim na porozumiewaniu się i pozostawaniu w aktywnej współpracy dwóch (lub więcej) stron: mieszkańców i władz lokalnych (Kwiatkowski 2003).

Motywacją do podjęcia tematu pracy było stworzenie schematu postępowania partycypacyjnego bazującego na dobrych praktykach współpracy z mieszkańcami w sferze szeroko pojętego projektowania przestrzeni. Jest to odpowiedź na przedstawione problemy, z którymi borykają się uczestnicy oraz inicjatorzy przedsięwzięć partycypacyjnych. Badania trwały 10 miesięcy, od września 2017 r. do czerwca 2018 r., na dwu różnych obszarach Dolnego Śląska – w małej miejscowości Międzybórz oraz na osiedlu dużego miasta – wrocławskich Maślicach. Podczas badań skupiono się przede wszystkim na bezpośrednim kontakcie ze społecznością lokalną i obserwacji jej zaangażowania w poszczególne etapy współdziałania. Pomysłodawczyniami badań oraz grupą ekspercką były członkinie Koła Naukowego Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Wrocławskiego, działające z własnej inicjatywy.

Wytypowano obszary o odmiennym charakterze administracyjnym, które spełniały kryteria określenia ich jako społeczności lokalne. Kryteriami tymi były: możliwość sprecyzowania terytorium danej społeczności, własnej nazwy oraz tradycji (Sowa 1988). Motywacją do przeprowadzenia procesu partycypacyjnego w dwu odmiennych jednostkach było zidentyfikowanie i przetestowanie uniwersalnych mechanizmów, które można wykorzystać na podobnych obszarach.

Międzybórz (powiat oleśnicki) charakteryzuje się rozproszoną zabudową jednorodziną z niewielkim udziałem zabudowy wielorodzinnej. Liczba mieszkańców nie przekracza 2,5 tys., przez co przypuszcza się, że większość z nich zna się osobiście oraz żyje w tym miejscu od pokoleń. Z obserwacji wynika, że informacje o wszelkich wydarzeniach w mieście przekazywane są głównie kanałami tradycyjnymi, takimi jak ulotki, plakaty czy ogłoszenia parafialne. Media społecznościowe poświęcone miastu nie cieszą się dużym zainteresowaniem wśród mieszkańców, publikowane posty nie notują dużej liczby reakcji. Osiedle Maślice (miasto Wrocław) ma charakter peryferyjny, nowa zabudowa deweloperska miesza się tutaj z zabudowaniami z ubiegłych wieków. Obszar zamieszkuje ponad 10 tys. mieszkańców, co zdecydowanie utrudnia kontakty bezpośrednie pomiędzy wszystkimi członkami społeczności lokalnej (Jałowiecki, Szczepański 2002). Ludzie mieszkają w znacznie większych skupiskach niż w Międzybórz. Rada osiedla na swoim fanpage'u na Facebooku aktywnie publikuje informacje, które w sposób bezpośredni lub pośredni związane są z życiem osiedla.

Metodologia badań

W pracy badawczej zastosowano metodę jakościowych badań partycypacyjnych w działaniu (*Participatory Action Research*, PAR), która sprzyja współpracy między uczestnikami i badaczami (Brzozowska-Brywczyńska 2019, Góral i in. 2019). Jest to metoda bazująca na subiektywnych odczuciach społeczności lokalnej. Jej zastosowanie opiera się na przeżyciach i doświadczeniach uczestników badania. Metodologicznym celem pracy jest ujęcie, interpretacja oraz udokumentowanie całego przebiegu procesu partycypacyjnego. Metoda ta sprzyja rozwojowi wszystkich uczestników, umożliwia wymianę informacji między badaczem a uczestnikiem, dając tym samym możliwość dzielenia się i uczenia (MacDonald 2012).

Na potrzeby badań przedstawionych w tym artykule przyjęto następujące narzędzia do gromadzenia danych: spotkania focusowe, wywiady pogłębione, obserwacje, spacerowanie badawcze, warsztaty stolikowe oraz badania ankietowe. Dokładny przebieg poszczególnych etapów określono w dalszej części pracy.

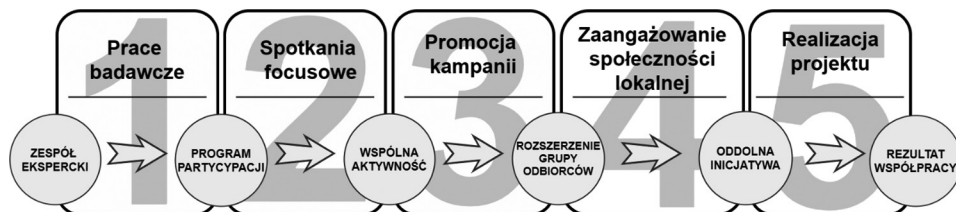
Schemat postępowania badawczego opierał się na dwóch głównych filarach, które były syntezą podejść z różnych dziedzin. Przede wszystkim wykorzystano program partycypacji, który został stworzony na potrzeby gospodarki przestrzennej w Polsce przez Pawłowską (2010). Zaczerpniętymi z podejścia Pawłowskiej punktami były: informacja – jako nacisk na dotarcie z komunikatem o działaniu do szerokiego grona odbiorców, badanie potrzeb społeczności lokalnej, spotkanie objaśniające (edukacyjne) z mieszkańcami oraz realna dyskusja z odbiorcami działań na temat problemów (Pawłowska 2010).

Kolejnym elementem, drugim filarem był stosowany na całym świecie model potrójnej helisy (*Triple Helix*), który przewiduje współpracę trzech komponentów: administracji publicznej (*government*), nauki (*university*) i przemysłu/biznesu (*industry*) dla rozwoju społecznego oraz gospodarczego (Bojar, Machnik-Słomka 2014, Solesvik 2017). Wspomniany model opiera się na wzajemnych wpływach różnych sfer, rozwiązywaniu problemów dzięki sieciowaniu się odbiorców (Etzkowitz, Ledersdorff 1990). Autorzy modelu dostrzegli konieczność współpracy pomiędzy najważniejszymi graczami. Według założeń wzorca interakcje mają sprzyjać tworzeniu się wiedzy i innowacji, co w dalszej perspektywie przekłada się na rozwój regionalny. Każdy z filarów w inny sposób wspiera wspólne działania, dzięki czemu wykorzystywane są wszystkie dostępne atuty. Model potrójnej helisy odnosi się do rozwoju gospodarki opartej na innowacyjności, jednakże jego główne założenie, którym jest współpraca trzech komponentów, z powodzeniem można przełożyć również na inne obszary nauk. W literaturze pojawia się też model poczwórnej helisy (*Quadruple Helix*), w którym czwartym aktorem jest społeczeństwo obywatelskie oraz media (Carayannis i in. 2011). Jest to model odpowiadający obecnej rzeczywistości, w której nieodzownym elementem jest społeczeństwo obywatelskie i jego wpływ na pozostałe ogniwa modelu. Obecnie badacze zdają sobie sprawę z istotności współpracy ze społeczeństwem, sieciowania go z pozostałymi komponentami dla tworzenia innowacji.

Na potrzeby sformułowania schematu postępowania w procesie partycypacyjnym w planowaniu przestrzennym wykorzystano ideę wspólnego działania

czterech graczy – model poczwórnej helisy. Uzupełniono go dodatkowo o szerszy aspekt społeczny, proponowany przez program Pawłowskiej – skupiono się na jego znaczącej wadze w podejmowaniu decyzji dotyczących przestrzeni.

Na podstawie wyżej omówionych dwóch podejść przygotowano, a następnie przetestowano w praktyce przedstawiony na rycinie 1 schemat postępowania.



Ryc. 1. Schemat procesu partycypacyjnego
Źródło: opracowanie własne.

Prace badawcze – etap 1

Zebrań informacji o obszarze objętym badaniami pozwala na dobranie narzędzi i metod postępowania w kolejnych etapach. Nie jest to etap zamknięty, gdyż zbieranie informacji i reagowanie na to powinno odbywać się na każdym etapie procesu. Prace badawcze inicjowane są przez zespół ekspercki (akademicki). Początkowym efektem prac jest przygotowany program partycypacji dla danego miejsca, kierunki i cele działań.

Spotkania focusowe – etap 2

Jest to spotkanie zespołu eksperckiego z przedstawicielami jednostki samorządu terytorialnego lub radą osiedla oraz z lokalnymi przedsiębiorcami i przedstawienie im kluczowych zagadnień programu partycypacji, wysłuchanie informacji zwrotnej. Spotkanie bezpośrednio realizuje założenia poczwórnej helisy, która wprost mówi o współpracy 4 aktorów – grupy uniwersyteckiej, grupy samorządowej, grupy przedsiębiorców/lokalnego biznesu oraz społeczności lokalnej i mediów. Celem spotkania jest wypracowanie wizji współpracy, skonkretyzowanie wspólnej aktywności.

Promocja kampanii – etap 3

Promocja kampanii jest odpowiedzią na potrzeby zdiagnozowane podczas poprzednich etapów, jednakże zaznaczyć trzeba, że w każdym momencie należy reagować na zmieniającą się sytuację. Jest to trudny i czasochłonny etap, który wymaga zaangażowania zarówno zespołu eksperckiego, jak i władzy samorządowej oraz lokalnych liderów. Dużą rolę odgrywa wiedza osób zamieszkujących dany obszar, ponieważ doskonale wiedzą one, które miejsca są odpowiednie do promocji kampanii oraz w jaki sposób dotrzeć do większej grupy odbiorców.

Zaangażowanie społeczności lokalnej – etap 4

Zintegrowane podejście gwarantuje kontakt z różnorodnymi grupami odbiorców, jednocześnie znacząco poszerzając zasięg działania. Moderatorem procesu nadal jest zespół ekspercki (uniwersytecki). Angażowanie się społeczności lokalnej na tym etapie owocuje oddolną inicjatywą wykreowaną wspólnie przez wszystkie grupy uczestników. Metody pracy z mieszkańcami, jakich należy się podjąć, to m.in.: spotkania edukacyjne, spotkania warsztatowe, spotkania w grupach stolikowych, spacerów badawcze, udział przedstawicieli procesu w lokalnych wydarzeniach.

Realizacja projektu – etap 5

Uczestnicy powinni zobaczyć wynik przeprowadzonego procesu, aby czuć pełną satysfakcję z udziału w nim oraz dalej angażować się w działania w przestrzeni lokalnej, by czuli przez zaangażowanie swoją sprawczość. Wynik, w zależności od środowiska działania, jest inny, zależny od potrzeb zdiagnozowanych podczas poprzednich etapów procesu. Istotne jest jednak, by zorganizować wydarzenie podsumowujące i dotrzeć do wszystkich uczestników. Obecnie często ten etap jest pomijany, ponieważ z perspektywy czysto projektowej nie przynosi żadnych korzyści, a generuje koszty. Doceniany jest w dłuższej perspektywie, kiedy weźmiemy pod uwagę kwestie społeczne i budowania zaufania wśród społeczności lokalnych. Zadaniem etapu jest skuteczenie jednej ze składowych oddolnej inicjatywy i ukazanie rezultatu współpracy.

Powyższy schemat przetestowano w ramach realnego procesu partycypacyjnego zrealizowanego na dwóch różnych wybranych obszarach. Praca na obu jednostkach, pomimo indywidualnej koncepcji procesu partycypacyjnego, odbywała się według podstawowych założeń wyznaczonych w poszczególnych etapach schematu. Testowanie wzorca polegało na sprawdzeniu poprawności każdego etapu w rzeczywistej pracy ze społecznością lokalną.

Zastosowanie praktyczne schematu

Praktyczne zastosowanie schematu opierało się na przybliżeniu mieszkańcom zagadnień przestrzennych. Choć badania i proces partycypacyjny nie opierały się na faktycznym wdrażaniu nowych dokumentów planistycznych, to pozwalały zrozumieć uczestnikom istniejące dokumenty bezpośrednio dotyczące miejsca ich zamieszkania. Pośrednim celem działań było zaktywizowanie mieszkańców w zakresie procesów decyzyjnych miejscowych dokumentów planistycznych oraz określenie potrzeb względem miejsc publicznych. W oparciu o zaproponowany schemat badania przebiegały w sposób, jaki przedstawił poniżej:

W etapie pierwszym zespół ekspercki skorzystał z pogłębionych prac badawczych – analizy dokumentacji planistycznej i strategicznej, danych statystycznych oraz wizji lokalnych. Na podstawie zebranych materiałów i opracowanej charakterystyki obszaru sformułowano wstępny program partycypacji. Grupa ekspercka pełniła rolę moderatora całego procesu partycypacyjnego. Głównym zadaniem było także łączenie interesów zainteresowanych współpracą grup i elastyczność

form, dopasowanych do problemów, miejsc i zaangażowania społeczności lokalnej. Ważne na etapie tworzenia zespołu eksperckiego było dobranie jego uczestników – stworzenie zespołu interdyscyplinarnego posiadającego umiejętności interpersonalne. W przypadku Międzyborza materiałem zastanym były strategia rozwoju gminy, studium kierunków i uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Posiłkowano się informacjami publikowanymi w mediach społecznościowych oraz danymi uzyskanymi podczas rozmów z przedstawicielami władz lokalnych (burmistrz, dyrektor Miejsko-Gminnego Ośrodka Kultury). Materiału analitycznego dotyczącego osiedla Maślice było zdecydowanie więcej, ponieważ o jednostce wspomniano w standardowych dokumentach miejskich Wrocławia, takich jak studium czy plany miejscowe, oraz dodatkowo w wielu opracowaniach na temat miasta, m.in. w „Analizie funkcjonalnej osiedli” (Mironowicz 2016) czy opracowaniach środowiskowych. W mediach społecznościowych pojawiała się wiele informacji o podejmowanych działaniach oraz tych planowanych. Jednocześnie każdorocznie osiedle zgłasza projekty do Wrocławskiego Budżetu Obywatelskiego, a kiedy zajdzie taka potrzeba, organizowane są zbiórki dla osób potrzebujących.

Drugi etap to praca w zespole poszerzonym o przedstawicieli jednostki samorządu terytorialnego (burmistrza, radę miejską lub radę osiedla) oraz lokalnych przedsiębiorców. Spotkanie miało charakter spotkania focusowego. Celem było skonsultowanie zaproponowanego przez zespół ekspercki programu partycypacji. Liczebność uczestników spotkania, którzy odpowiedzieli na zaproszenie i proponowane pomysły, z jakimi się pojawili, określa chęć do podjęcia partnerstwa lokalnego w danej społeczności. Decyzje, jakie zapadły na spotkaniu, dotyczyły wspólnej aktywności na rzecz społeczności lokalnej. Problemem, jaki zespół ekspercki początkowo napotykał, to konieczność konkretyzacji bezpośrednich działań. Spotkanie, szczególnie z grupą przedsiębiorców, wymagało moderowania odnośnie do wspólnego wypracowania odpowiedzi na zastane potrzeby. Model współpracy nabrał charakteru otwartej wymiany zdań po wypracowaniu poszczególnych stanowisk grup. Bardzo istotną początkową trudnością był brak zrozumienia celu spotkania oraz oczekiwania ze strony partnerów na przedstawienie przez organizatorów gotowych rozwiązań. Było to szczególnie widoczne w Międzyborzu, gdzie przedsiębiorcy oraz lokalni liderzy nie mieli doświadczenia w podejmowaniu działań w zakresie partycypacji społecznej. Wykazali się liczną obecnością, jednakże znaczna część uczestników nie podjęła dalszej współpracy, nie angażując się w proces partycypacyjny. Natomiast na osiedlu Maślice z zaproszenia do udziału w spotkaniu focusowym nie skorzystało wiele osób, co mogło wynikać z dużej liczby wcześniejszych przedsięwzięć dotyczących rozwoju i funkcjonowania osiedla, takich jak np. dyskusja publiczna na temat koncepcji budowy trasy tramwajowej na Maślicach, inicjatywy wspólnego sprzątnięcia osiedla, edukacja w zakresie problemów środowiskowych, propozycje kulturalne dla mieszkańców. Różnego rodzaju formy partycypacji na osiedlu nie są nowością, dlatego też zaangażowanie mieszkańców w nowe działanie nie jest łatwe. Ponadto przesyt informacyjny mógł być znaczącą przeszkodą w skutecznym dotarciu do potencjalnych odbiorców działania.

Etap trzeci rozpoczynający się od decyzji o kształcie wspólnej aktywności na rzecz społeczności lokalnej to przede wszystkim spopularyzowanie kampanii. Głównym koordynatorem przedsięwzięcia nadal pozostał zespół ekspercki, jednak zaprosił do współpracy wszystkich partnerów działania: przedstawiciele samorządu terytorialnego, przedsiębiorców, jednostki kultury i oświaty. Przeprowadzenie tego etapu skutkowało znaczącym rozszerzeniem grupy odbiorców działania. Promocja obejmowała opracowanie i dystrybucję plakatów, ulotek informacyjnych, informacji na portalach społecznościowych partnerów, opracowanie dedykowanej przedsięwzięciu witryny internetowej, która zawierała wszystkie bieżące aktualizacje oraz podstawowe informacje o projekcie. Na etapie promocji, wraz z informacją o spotkaniach edukacyjnych dla mieszkańców, rozpowszechniona została także informacja na temat prowadzenia badania ankietowego. Ankiety w formie elektronicznej i w formie papierowej były rozdysponowane w miejscach publicznych (w urzędach, poczekalniach, sklepach, szkołach, ośrodkach kultury, bibliotekach). Na osiedlu Maślice założono, że najlepszym kanałem do dystrybucji informacji o projekcie będzie powszechnie stosowane medium społecznościowe – Facebook. Główne kanały komunikacji – fanpage Rady Osiedla oraz grupy społecznościowe (@Maślice, @Nasze Maślice, @Kolektyw Pomysłów) – w kwietniu 2018 r. zrzeszały blisko 5700 mieszkańców. Przy założeniu, że jeden mieszkaniec należy tylko do jednej społeczności – jest to blisko 56% populacji osiedla. Na podstawie obserwacji i otrzymywanych zasięgów postów informacyjnych dotyczących prowadzonego badania okazało się, że szacowany odbiór komunikatów jest mniejszy, prawdopodobnie ze względu na dużą ilość publikowanych w tym samym czasie informacji odnoszących się także do innych osiedlowych przedsięwzięć. Przesyt informacyjny spowodował, że wybrany kanał okazał się niewłaściwy w kontakcie z lokalną społecznością. Podobnie jak w przypadku Międzyborza, konieczne było rozpowszechnianie informacji o projekcie oraz ankiet analogowo – za pośrednictwem plakatów i ulotek. Zespół badawczy zajął się dodatkową dystrybucją informacji w miejscach spotkań mieszkańców – w osiedlowych sklepach i kawiarniach. Najważniejszym wyzwaniem dla organizatorów na tym etapie było wygenerowanie jednej, spójnej informacji na temat kampanii i prowadzonego badania ankietowego z bezpośrednim dostępem do formularza i rozdysponowanie jej do jak najszerzego grona odbiorców.

Czwarty etap opierał się przede wszystkim na bezpośredniej współpracy ze społecznością lokalną, nie tylko liderami lokalnymi, ale również każdym, kto usłyszał o projekcie i pragnął wziąć w nim udział. Etap był wyzwaniem z punktu widzenia zaplanowania i zorganizowania konsultacji społecznych. Ważna była nie tylko wiedza o danym obszarze, ale również wsparcie ze strony lokalnej władzy i przedsiębiorców. Metody rozmów z zainteresowanymi powinny być różne, tak aby każdy miał szansę zabrać głos. Obligatoryjne w procesie partycypacyjnym było spotkanie o charakterze edukacyjnym, które pozwoliło na zrozumienie tematu przez wszystkich uczestników, w tym przedstawiciele samorządów i przedsiębiorców. Podjęty dialog pozwolił na efektywniejszą pracę w kolejnych działaniach. Wprowadzenie edukacyjne ograniczyło wśród uczestników zgłaszanie postulatów lub problemów, które nie były bezpośrednio związane z tematem

konsultacji, jednocześnie pobudzając zainteresowanie praktycznym wymiarem dokumentów, takich jak studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, strategia rozwoju gminy czy lokalne koncepcje zagospodarowania terenu.

Formami pracy z mieszkańcami wykorzystanymi w prowadzonym procesie badawczym były:

- spotkania edukacyjne (ryc. 2), gromadzące wszystkich zainteresowanych możliwościami, jakie mają na co dzień w kontekście planowania przestrzennego, w tym narzędziami, jakimi dysponują jako mieszkańcy gminy/miasta/osiedla;
- spotkania warsztatowe z mieszkańcami (ryc. 3), które były prowadzone cyklicznie, co tydzień, przez dwa miesiące i doprowadziły do wykreowania realnych projektów i wykonywania ich w przestrzeni przez uczestników spotkań;
- spotkania w grupach stolikowych (ryc. 4) polegające na bezpośredniej wymianie zdań na temat kluczowych przestrzeni w ich otoczeniu, wyzwaniach w życiu codziennym dotyczących przestrzeni, dobrych stron, o które warto zadbać;
- spacerzy badawcze (ryc. 5), jako atrakcyjna forma dla obiorców, licznie angażowały mieszkańców, pozwalając badaczom mapować konkretne miejsca



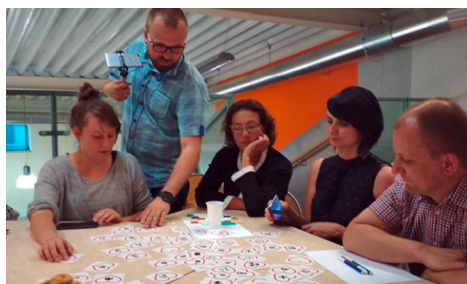
Ryc. 2. Spotkanie edukacyjne przeprowadzone dla społeczności lokalnej w Międzyborzu, 23 marca 2018 r.

Źródło: zbiór własny.



Ryc. 3. Spotkania warsztatowe z mieszkańcami w Międzyborzu, 19 kwietnia 2018 r.

Źródło: zbiór własny.



Ryc. 4. Spotkania w grupach stolikowych z moderatorami w Międzyborzu, 23 marca 2018 r. (po lewej), i na Maślicach, 10 kwietnia 2018 r. (po prawej)

Źródło: zbiór własny.



Ryc. 5. Spacery badawcze z różnymi grupami odbiorców społeczności lokalnych – Międzybórz, 26 kwietnia 2018 r.

Źródło: zbiór własny.

i elementy wymagające interwencji; dzięki tej formie zbadano odczucia względem przestrzeni uczestników badań;

- udział przedstawicieli procesu w lokalnych wydarzeniach (ryc. 6) – podczas badania zespół badawczy wziął udział w osiedlowym dniu sportu na Maślicach oraz święcie miasta w Międzybórz. Dzięki takiej formie promocji przedsięwzięcia zainteresowano badaniami szerszą grupę odbiorców oraz uzyskano więcej odpowiedzi ankietowych.



Ryc. 6. Stoisko projektu podczas osiedlowego festynu – Maślice, 12 maja 2018 r.

Źródło: zbiór własny.

Podczas procesu badawczego istotnym problemem jest praca w bezpośrednim kontakcie z mieszkańcami, którzy emocjonalnie reagują na przedstawiane propozycje. Zarówno w Międzyborzu, jak i na osiedlu Maślice zastosowano te same narzędzia, były to spotkania edukacyjne, spacery badawcze, warsztaty stolikowe, rozmowy kontrolowane. W trakcie procesu badawczego o zdanie zapytano nie tylko dorosłych, ale także dzieci (ryc. 7) – jako jedną z grup docelowo korzystających z projektowanych rozwiązań. W Międzyborzu mieszkańcy zdecydowanie liczniej uczestniczyli we wszelkich wydarzeniach, które proponował zespół ekspercki. W pierwszym, otwierającym spotkaniu edukacyjnym brało udział ponad 50 mieszkańców miasta, czyli ponad 2% całej społeczności. Na Maślicach, choć mieszkańców jest znacznie więcej, nie udało się osiągnąć podobnego wyniku. Udział w spotkaniu edukacyjnym wzięło zaledwie 7 osób, czyli 0,07% liczby mieszkańców osiedla. Powodem tak niskiej frekwencji był najprawdopodobniej wskazywany wcześniej przesyt informacyjny i natłok komunikatów osiedlowych płynących do mieszkańców.



Ryc. 7. Propozycje osób dorosłych i dzieci na zagospodarowanie Stawu Królewickiego na Maślicach, 12 maja 2018 r.

Źródło: zbiór własny.

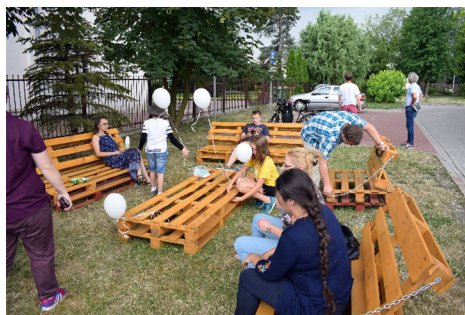
Ankiety uzyskane od interesariuszy, bezpośrednio wskazujące na problemy lokalnej społeczności, były bardzo istotnym elementem procesu partycypacyjnego.

Badania ankietowe w Międzyborzu w sprawie strategii rozwoju gminy w 2014 r. osiągnęły wynik 3,47% liczby mieszkańców miasta. Podczas badań ankietowych prowadzonych na potrzeby analizy funkcjonalnej osiedli Wrocławia pozyskanych na Maślicach w roku 2016 osiągnięto wynik 0,42% populacji osiedla.

Dzięki licznym bezpośrednim spotkaniom z mieszkańcami i wcześniejszej promocji kampanii, na których opierał się proces badawczy, uzyskano w Międzyborzu 127 ankiet – co wynosiło 5,38% populacji miasta. Na Maślicach ankietę wypełniło 307 osób, czyli 3% mieszkańców osiedla.

Liczbę uzyskanych odpowiedzi ankietowych od mieszkańców można uznać za relatywnie dużą, ponieważ była wyższa niż we wszystkich wcześniej realizowanych badaniach w podobnym czasie i uwarunkowaniach.

Piąty etap był etapem najbardziej angażującym lokalną społeczność w bezpośrednie działania. Mieszkańcy, którzy byli obecni na każdym dotychczasowym etapie schematu – byli głównymi aktorami przedsięwzięcia. Ostatni etap był najbardziej pracowity, wymagał szczególnego przygotowania przez moderatorów, z uwzględnieniem spostrzeżeń każdej wcześniejszej fazy pracy nad przedsięwzięciem. Z oddolnej inicjatywy na obu obszarach opracowania udało się przejść do wypracowania widocznych rezultatów współdziałania między aktorami. W Międzyborzu mieszkańcy podjęli się wspólnego budowania mebli miejskich z palet (ryc. 8) – spotykali się kilkakrotnie, by wspólnie zaprojektować i fizycznie zbudować przestrzeń. Członkowie grupy roboczej samodzielnie wytypowali miejsce realizacji projektu. Skutkiem było znaczne podniesienie jakości przestrzeni publicznej przy Miejsko-Gminnym Ośrodku Kultury, wykorzystywanej w animacji działań kulturalnych i społecznych. Na Maślicach efektem było zorganizowane głosowanie nad wypracowanymi z mieszkańcami projektami zagospodarowania przestrzennego wokół zbiornika wodnego na osiedlu (ryc. 9). Autorami koncepcji byli studenci gospodarki przestrzennej Uniwersytetu Wrocławskiego. Założenia stworzonych projektów były oparte na wytycznych wskazywanych przez mieszkańców osiedla. Wytypowana przestrzeń publiczna na Maślicach łączyła w ostateczności wiele procedur inwestycyjnych związanych z realizacją poszczególnych



Ryc. 8. Prace nad meblami miejskimi w Międzyborzu, kwiecień–czerwiec 2018 r.

Źródło: zbiór własny.



Ryc. 9. Głosowanie nad propozycjami zagospodarowania zbiornika wodnego na Maślicach, maj–czerwiec 2018 r.

Źródło: zbiór własny.

projektów Wrocławskiego Budżetu Obywatelskiego. Wybrana przez mieszkańców koncepcja pozwoliła na uporządkowanie zaplanowanych działań. W obu przypadkach mieszkańcy utożsamiali się z rozwiązaniami, które współtworzyli – często opowiadając o przedsięwzięciach innym mieszkańcom, podejmowali temat jako „swoją propozycję” lub „swoje rozwiązanie problemu”.

Podsumowanie

Społeczność lokalna Międzyborza, niewielkiej miejscowości, niemająca na co dzień do czynienia z procesami partycypacyjnymi, była otwarta i zaangażowana na rzecz podjęcia współpracy z jednostką samorządową. Na podstawie obserwacji i rozmów z uczestnikami badań przypuszcza się, że mieszkańcy niejako z ciekawości, ale też chęci zmian w swoim otoczeniu zaangażowali się w proces partycypacyjny. Na wrocławskich Maślicach sytuacja była całkowicie inna, przeciążenie informacyjne wynikłe z przesytu wysyłanych komunikatów do mieszkańców i mnogość inicjatyw pobocznych prowadzonych przez miasto, mieszkańców czy grupy nieformalne znacznie utrudniły dotarcie do społeczności lokalnej. Problem polegał również na dużo mniejszym zaangażowaniu ze strony rady osiedla niż

w przypadku władz samorządowych w Międzyborzu. Taki rozwój sytuacji miał miejsce prawdopodobnie ze względu na sporą liczbę innych podejmowanych inicjatyw przez jednostkę pomocniczą miasta w czasie prowadzonego procesu.

Badania na dwóch różnych obszarach pozwoliły na przetestowanie sformułowanego schematu postępowania. Wnioski, jakie płyną z badań, to przede wszystkim potwierdzenie skuteczności etapowości procesu partycypacyjnego. Zazębianie się efektów pracy kolejnych etapów zapewnia ciągłość działań procesu. Przebieg poszczególnych etapów schematu postępowania należy dostosować do danego obszaru. Obligatoryjne jest zaangażowanie mieszkańców w określenie problemów badawczych na wybranym obszarze.

Pierwszy etap – prace badawcze grupy eksperckiej – to ważny element wejściowy w proces partycypacyjny, jednak nie jest to wystarczające. Rezultat pracy należy poddać priorytetyzacji społeczności lokalnej.

Drugi etap jest uwarunkowany przez poziom sieciowania pomiędzy samorządem lokalnym a przedsiębiorcami. Powodzenie spotkania focusowego zależy od wypracowanych relacji pomiędzy dwoma komponentami ujętymi w modelu poczwórnej helisy. Podczas procesu badawczego ujawniła się postawa świadcząca o jeszcze niewystarczającym przygotowaniu społeczeństwa na przejmowanie procesu decyzyjnego we własne ręce, pozornym przejmowaniu odpowiedzialności. Dokładniej w trakcie spotkań z grupą przedsiębiorców zauważono opisaną powyżej postawę chęci współpracy – pojawienie się na spotkaniu i chęć prowadzenia rozmów, jednak z drugiej strony oczekiwanie na gotowe rozwiązania narzucone odgórnie.

Wnioski z przetestowania promocji kampanii to przede wszystkim potrzeba zdefiniowania i wykorzystania kanałów przepływu informacji o przedsięwzięciu. Konieczna jest ciągła obserwacja i kontrola zasięgów użytych kanałów komunikacji. Niezbędne jest bieżące reagowanie na drożność wybranych kanałów, prowadzenie harmonogramu promocyjnego zapewniającego nadawanie komunikatu przez kilka kanałów jednocześnie oraz monitorowanie dotarcia z informacją do wyznaczonych grup odbiorców. Konkluzją płynącą z testowania jest, by promocja procesu partycypacyjnego spoczywała na głównych organizatorach, grupie eksperckiej.

W czwartym etapie ponownie konieczne jest reagowanie na zachowania społeczności lokalnych. W przypadku niedużej frekwencji mieszkańców podczas wydarzeń dedykowanych projektowi, niezbędne jest przeprowadzenie partycypacji podczas imprez lokalnych, cieszących się dużym zainteresowaniem wśród mieszkańców.

Realizacja projektu zależna jest od zdiagnozowanych potrzeb podczas poprzednich etapów schematu postępowania, efekt zawsze jest inny.

Napotkane problemy w trakcie testowania schematu pozwoliły na zwrócenie uwagi na poszczególne, wyżej wymienione kwestie. Po ich uwzględnieniu można podejmować dalsze próby implementacji testowanego schematu postępowania na inne obszary.

Badanie na wybranych terenach trwało 10 miesięcy – był to więc proces czasochłonny i wymagający stałej koordynacji, by móc do wspólnego działania

zharmonizować wielu aktorów. W badaniach potwierdzono skuteczność działania schematu poprzez scalenie aktywności środowiska akademickiego, JST/rady osiedla, przedsiębiorców i mieszkańców oraz mediów. Wielostronne stanowisko, jakie gwarantuje współpraca wszystkich wspomnianych środowisk, przynosi pozytywne skutki w opracowaniu odpowiedzi na wyzwania w procesie projektowym, który łączy w sobie różne potrzeby i podejścia.

Badania pozwoliły na wskazanie sposobów umożliwiających efektywniejsze działania samorządów lokalnych w sferze zaangażowania mieszkańców w decyzje dotyczące ich otoczenia. Przede wszystkim samorzady powinny pracować nad wzbudzaniem zaufania, czego podstawą jest przejrzyste działanie.

Najważniejszym wnioskiem jest możliwa powtarzalność głównych założeń schematu, jego etapowości, niezależnie od obszaru badań, jego rodzaju i skali. Sprzyjającą okolicznością jest, gdy analizowana jednostka zrzesza na swoim terenie konkretną społeczność lokalną, która identyfikuje się ze swoim miejscem zamieszkania. Połączenie modelu poczwórnej helisy z podejściem programu partycypacji Pawłowskiej pozwoliło na wygenerowanie społecznego schematu postępowania odnoszącego się do społeczności lokalnej w procesie projektowym. Ogólną skalę działań, o których traktuje poczwórna helisa, przeniesiono na poziom lokalny.

Przedstawiony schemat ma charakter dobrej praktyki i może być „rozszerzeniem” ustawowego minimum. Tak pojmowane, szersze pojęcie schematu postępowania partycypacyjnego pozwala na zaangażowanie społeczeństwa w większym stopniu.

Literatura

- Andrzejewska M. (red.) 2007. O partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym. Zastosowanie geowizualizacji w celu wzmocnienia udziału społecznego w planowaniu przestrzennym. Warszawa.
- Brzozowska-Brywczyńska M. 2019. Badania partycypacyjne w działaniu (PAR): między produkcją wiedzy a społecznym zaangażowaniem. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, 46: 91–101.
- Carayannis E., Campbell D. 2011. Open Innovation Diplomacy and a 21st Century Fractal Research, Education and Innovation (FREIE) Ecosystem: Building on the Quadruple and Quintuple Helix Innovation Concepts and the „Mode 3” Knowledge Production System. Springer Science+Business Media, LLC.
- Etzkowitz H., Leydesdorff L. 2000. The dynamics of innovation: from National Systems and „Mode 2” to a Triple Helix of university-industry-government relations. *Research Policy* (www.elsevier.nl/locate/reconbase; dostęp: 26.03.2020).
- Fiedziukiewicz K. 2007. Udział społeczeństwa w planowaniu przestrzennym. *Aspekty prawne*. Warszawa.
- Gawryszewska B.J. 2005. Uczestnictwo społeczne w kształtowaniu ładu przestrzeni i jego związek ze strukturą krajobrazu codziennego. [W:] *Oblicza równowagi*. Materiały z konferencji „Architektura, urbanistyka, planowanie u progu międzynarodowej dekady edukacji na rzecz zrównoważonego rozwoju”, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław.
- Guy Peters B. 1999. *Administracja publiczna w systemie politycznym*. Warszawa.
- Góral A., Jałocha B., Mazurkiewicz G., Zawadzki M. 2019. *Badania w działaniu*. Książka dla kształtujących się w naukach społecznych. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego. Kraków.

- Hausner J. 1999. Komunikacja i partycypacja społeczna. Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej. Kraków.
- Kalisiak-Mędelska M. 2015. Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym jako wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce. Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego. Łódź.
- Kotus J., Sowada T., Rzeszewski M., Pazder D. 2019. Zapraszamy Państwa do rozmów... Wędrówki po labiryncie wielkomiejskiej partycypacji. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Kwiatkowski J. 2003. Partycypacja społeczna i rozwój społeczny. Agencja Wydawnicza MT, Warszawa.
- Legutko-Kobus P. 2011. Rola lidera lokalnego w rozwoju gminy. Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. *Studia i Prace*, s. 117–135.
- MacDonald C. 2012. Understanding participatory action research: a qualitative research methodology option. *Canadian Journal of Action Research*, 13: 34–50.
- Mironowicz I. 2016. Analiza funkcjonalna osiedli Wrocławia. Wrocław.
- Niewiadomski Z. 2003. Planowanie przestrzenne – zarys systemu. Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa.
- Pawłowska K. 2000. Teoria a praktyka w architekturze współczesnej. Gra o przestrzeń. V Sympozjum w Rybnej. Gliwice.
- Pawłowska K. 2008. Przeciwdziałanie konfliktom wokół ochrony i kształtowania krajobrazu: partycypacja społeczna, debata publiczna, negocjacje. Kraków.
- Pawłowska K. 2010. Zanim wybuchnie konflikt. Idea i metody partycypacji społecznej w ochronie krajobrazu i kształtowaniu przestrzeni: praca zbiorowa. Kraków.
- Pawłowska K., Swarczewska M. 2002. Ochrona dziedzictwa kulturowego. Zarządzanie i partycypacja społeczna. Kraków.
- Pistelok P., Martela B. (red.) 2019. Partycypacja publiczna. Raport o stanie polskich miast. Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków.
- Rokicki J. 2016. Partycypacja społeczna we współczesnym samorządzie lokalnym. Warszawa.
- Sobol A. 2017. Budżet obywatelski jako narzędzie rozwoju lokalnego. *Studia Ekonomiczne*, 316: 172–182.
- Solesvik M. 2017. The triple helix model for regional development and innovation: context of nordic countries. *Forum Scientiae Oeconomia*, 5.
- Sowa K.Z. 1988. Lokalizm, centralizm i rozwój społeczny. Państwo i Kultura Polityczna. *Zeszyty Politologiczne*, 5: 55.
- Siemiński W. 2007. Cele i zasady partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym – przegląd literatury. *Człowiek i Środowisko*, 31(1–2).
- Swianiewicz P. 2012. Partycypacja społeczna w realizacji polityk miejskich. [W:] M. Stec, M. Mączyński (red.), *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*. Warszawa.
- Sztando A. 2011. Warsztaty jako metoda konsultacji społecznych w procesie lokalnego planowania strategicznego. [W:] R. Brol, A. Sztando (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 179.
- Szwajdler W., Bąkowski T. 2004. Proces inwestycyjno-budowlany, zagadnienia administracyjno-prawne. Dom Organizatora, Toruń.
- Żylski T. (red.) 2016. Plan na plan. Partycypacja w planowaniu miejscowym. MDruk, Warszawa.

Social participation in practice – a scheme of conduct on the example of the Maślice housing estate (Wrocław) and the city of Międzybórz

Abstract: The purpose of the work is to define a pattern of conduct in the participatory process regarding space management. The research was carried out in two different areas – in a small town and in a large city housing estate. In the study, the key was to combine theoretical knowledge about social participation with its implementation in practice in various types of areas. For the development of the management scheme were mainly used the participation program developed by Pawłowska and the quadruple helix model. On the other hand, verification of the adopted assumptions took place during direct contact of the research group with the local community and observation of its involvement in

particular stages of the participation process. The described study focused primarily on the inclusion of the local community at the opinion-making and decision-making stages. Opinions on the space and functionality of the environment expressed by the respondents were of particular importance in the conducted research of a social nature. The analysis is an attempt to systematize activities aimed at developing a practical approach to cooperation with residents in planning activities.

Key words: social participation in spatial planning, participation program, local community, Participatory Action Research (PAR)