

**Rysunek 1.2.** Dogęszczanie zabudowy śródmiejskiej – inwestycja *mixed-use* pod nazwą Riverview nad Motławą w Gdańsku

(fot. Anna Bernaciak)

coraz częściej podnosi się także w tym obszarze wykorzystanie zróżnicowanych środków transportu: autobusów, tramwajów, trolejbusów, rowerów miejskich, aut i skuterów dostępnych na minuty, hulajnóg;

- umożliwianie rozwoju i promowanie komunikacji rowerowej i pieszej;
- multifunkcjonalność przestrzeni przejawiająca się w łączeniu różnych sposobów zagospodarowania przestrzennego, co ma zapewnić łatwiejszy dostęp do wybranych funkcji, usług, obiektów;
- tworzenie wysokiej jakości przestrzeni publicznych;
- promowanie rewitalizacji, która ułatwia rozwój miasta „do wewnątrz” (Ogrodnik, 2017).

Szeroki przegląd korzyści oraz opinii antagonistycznych wobec tej koncepcji przedstawiła m.in. Lidia Mierzejewska (2015). Wydaje się bowiem, że ciągłość struktury, wysoki stopień dostępności czy wzrost interakcji społecznych w przestrzeniach publicznych i przestrzeniach komunikacji wspólnej są niezaprzeczalnymi atrybutami miast zwartych. Jednocześnie niskie wskaźniki przestrzeni otwartych czy wysokie pokrycie powierzchnią nieprzepuszczalną lub wysoka gęstość zamieszkania i zatrudnienia nie zawsze są cechami pożądanymi. Tym samym koncepcja, choć chętnie stosowana i wiążąca się z licznymi nowymi ideami rozwojowymi i ruchami planistycznymi, w tym z nowym urbanizmem (*new urbanism*), zrównoważonym społeczeństwem (*sustainable society*), *smart growth* czy *urban design*, jest pewnym rezerwuarem, z którego można czerpać w celowy i świadomy sposób. Każdorazowo o doborze i skali wdrażania wybranych rozwiązań powinny przesądzać indywidualne uwarunkowania.

Pewną alternatywą wobec miasta zwartego jest miasto zrównoważone, rozwijające się w sposób, który zmniejsza presję na środowisko przyrodnicze oraz zapewnia poprawę jakości życia obecnych i przyszłych pokoleń miesz-

kańców (Mierzejewska, 2010). Badacze często stawiają pytanie, czy miasto zwarte jest miastem zrównoważonym (Burton, 2000; Burton, Jenks i Williams, 1996; Chmielewski, 2011; Holden i Norland, 2005; Neuman, 2005) oraz jak wygląda relacja między tymi pojęciami. Wydaje się, że najpełniej relację tę opisuje współzależność – miasto zrównoważone może być miastem zwartym, jednocześnie pewne elementy dogęszczania zabudowy mogą mieć negatywne skutki z punktu widzenia rozwoju zrównoważonego. Bezspornie miasto zrównoważone mieści w sobie szerszy kontekst niż tylko kwestie funkcjonalno-przestrzenne, transportowe bądź związane z jakością przestrzeni. Według Lidii Mierzejewskiej (2010, s. 118–120) charakteryzuje się ono przede wszystkim:

- w sferze przyrodniczej: dostępnością terenów zieleni, wysoką jakością środowiska, bioróżnorodnością, produktywnością ekosystemów i bezpieczeństwem ekologicznym;
- w sferze społecznej: sprawiedliwością społeczną, wysokim poziomem zaspokajania potrzeb lokalnych, wysokiej jakości, dostępną i zróżnicowaną infrastrukturą społeczną, wysokim poziomem kapitału społecznego, brakiem konfliktów społecznych, odpowiedzialnością za dobro wspólne i wysoką jakością życia;
- w sferze gospodarczej: zróżnicowaną strukturą gospodarczą, atrakcyjną ofertą inwestycyjną, zaawansowaniem technologicznym, wysokim poziomem kapitału ludzkiego, kreatywnością, gospodarką opartą na wiedzy, zrównoważonym transportem, sprawną i efektywną infrastrukturą (rysunek 1.3);
- w sferze przestrzennej: estetyką, ładem architektonicznym i przestrzennym, poszanowaniem dziedzictwa kulturowego, oszczędną gospodarką terenami, wysoką jakością przestrzeni publicznej, brakiem terenów zaniedbanych i zdegradowanych.



Rysunek 1.3. Nowa organizacja ruchu w centrum Poznania uwzględniająca intermodalny transport i pierwszeństwo niechronionych użytkowników ruchu

(fot. Anna Bernaciak)

Jak widać, jest to szeroka gama zagadnień, obejmująca prawie wszystkie sfery funkcjonowania miasta rozumianego jako terytorialny system społeczny. Trudno zatem o kompleksowe programy rozwoju zorganizowane wokół wszystkich tych elementów. Poszczególne zagadnienia są jednak realizowane i rozwijane w miastach, na przykład w ramach polityk i programów sektorowych (programów ochrony środowiska, planów adaptacji do zmian klimatu, programów rewitalizacji czy dokumentów planistycznych).

Ostatnia ze wskazanych koncepcji – miasto inteligentne (*smart city*) – to kolejne szerokie i wieloaspektowe zagadnienie, będące współczesnym „pomysłem na miasto”. Odnosi się zarówno do sposobów i metod zarządzania przestrzeniami zurbanizowanymi, jak i do rozwiązywania występujących na ich obszarze problemów środowiskowych, społecznych i techniczno-infrastrukturalnych. W nieco węższym ujęciu jest miastem nasyconym nowoczesną infrastrukturą ITC (*Information and Communication Technologies*) (Szymańska i Korolko, 2015). Richard Florida (2005) zwrócił uwagę, że poprzez liczne działania mające na celu współpracę różnych podmiotów oraz integrację technologii, infrastruktury i usług, można zapewnić optymalne funkcjonowanie inteligentnego miasta. Danuta Stawasz, Dorota Sikora-Fernandez i Maciej Turała (2012) wskazali sześć wymiarów *smart city* obejmujących w zasadzie każdą sferę funkcjonowania miast. Opisano je w tabeli.

#### Wymiary inteligentnego miasta

Wymiar	Operacjonalizacja
Gospodarka ( <i>smart economy</i> )	wysoka produktywność, klimat innowacyjności, elastyczność rynku pracy
Transport i komunikacja ( <i>smart mobility</i> )	sieć powiązań o dużej szybkości łączących wszystkie zasoby miasta z wykorzystaniem ITC
Środowisko ( <i>smart environment</i> )	optymalizacja zużycia energii, wykorzystanie energii odnawialnej, zmniejszenie presji środowiskowej poprzez ograniczenie emisji zanieczyszczeń
Ludzie ( <i>smart people</i> )	postawy i zachowania społeczności miejskiej prowadzące do minimalizacji presji środowiskowej i optymalizacji technologicznej
Jakość życia ( <i>smart living</i> )	zapewnienie mieszkańcom przyjaznego środowiska, dostępu do usług publicznych, infrastruktury technicznej i społecznej, wysokiego poziomu bezpieczeństwa, odpowiedniej oferty kulturalno-rozrywkowej; dbałość o stan środowiska i tereny zielone
Zarządzanie ( <i>smart governance</i> )	system zarządzania miastem, procedury wspomagające władze lokalne we współdziałaniu z wszystkimi użytkownikami miasta, wykorzystanie nowoczesnych technologii w funkcjonowaniu miasta

Źródło: opracowano na podstawie (Stawasz, Sikora-Fernandez i Turała, 2012).

Wspólnym wyznacznikiem dla wszystkich obszarów funkcjonowania inteligentnego miasta jest wykorzystanie zaawansowanych technologii. Prowadzi to do zwiększenia wydajności infrastruktury, obniżenia kosztów administracyjnych i poprawy jakości usług (Sikora-Fernandez, 2013).

Interesującą propozycją jest również połączenie koncepcji miasta inteligentnego z koncepcją miasta zrównoważonego jako „inteligentne zrównoważone miasto” (*sustainable smart city*) (Peris-Ortiz, Bennett i Yábar, 2017). Rozumiane jest ono jako miasto, którego rozwój, wsparty przez nowoczesne technologie, pozwala zaspokajać potrzeby obecnych mieszkańców bez ograniczenia szans rozwojowych przyszłych pokoleń (Höjer i Wangel, 2014; Schipper i Silvius, 2018). Koncepcja ta stanowi pewną odpowiedź na szeroką krytykę, która pojawiała się w literaturze w odniesieniu do technoutopijnej i korporacyjnej wizji rozwoju, z którą wiązano *smart city* (Martin, Evans i Karvonen, 2018). Coraz większe znaczenie zaczęto zatem przypisywać zarządzaniu ryzykiem, uspołecznieniu procesów, zwiększeniu odporności i elastyczności systemów miejskich oraz ograniczaniu ich rosnącej złożoności (Ringenson, Eriksson, Börjesson Rivera i Wangel, 2017). Będzie to prawdopodobnie kolejne podejście, które – podlegając szerokiej dyskusji naukowej i praktycznej – będzie ewoluować i odpowiadać na coraz to nowe wyzwania społeczne, przestrzenne i środowiskowe ujawniające się w terenach zabudowanych.

### 1.3. Polityka miejska – między założeniami i deklaracjami a rzeczywistością

Każda z opisanych wyżej koncepcji mogących stanowić podstawę programową planów przebudowy miast, kształtowania polityki ich rozwoju lub po prostu mogących przyświecać poszczególnym inwestycjom miejskim, jest zestawem gotowych rozwiązań, z których władze lokalne mogą obficie czerpać. Jedynymi barierami utrudniającymi ich wdrożenie mogą być niewiedza lub niechęć. Niestety, już pobieżny przegląd choćby doniesień medialnych wskazuje, że oba te czynniki w polityce miejskiej w Polsce są silnie obecne. I choć już ponad trzy lata temu Śleszyński, Markowski i Kowalewski (2018) oraz Adam Kowalewski i Maciej J. Nowak (2018) ubolewali nad kryzysem gospodarki przestrzennej i urbanistyki, wskazując na liczne przyczyny operacyjne leżące u podłoża tego stanu rzeczy, to prawdopodobnie, pisząc swoje opracowania dziś, mogliby wskazać jeszcze więcej argumentów potwierdzających ich obserwacje.

Mocno krytykowanym przykładem stał się oddany do użytku w marcu 2021 roku zrewitalizowany Plac Wolności w Kutnie, położony w centrum miasta i otwierający jego główną ulicę. Przez wiele lat funkcjonował jako targowisko, a następnie wielkopowierzchniowy parking na około 180 samochodów. Inwe-



# RÓWNOWAŻENIE FUNKCJI MIESZKANIOWEJ W OBSZARACH DUŻYCH MIAST

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-124-8/2>

 Agnieszka Mrozińska

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

## Balancing the housing function in large cities

**Purpose:** The aim of the study is to assess spatial cohesion of suburban areas in terms of balancing the volume of housing functions and accompanying functions in the gminas (communes) of the Poznań agglomeration in the years 2012–2016, based on the analysis of the functions of buildings under construction.

**Design/methodology/approach:** The author has conducted the following tasks: reviewing the literature on suburbanisation processes, in particular in the Poznań agglomeration; performing a statistical analysis on the basis of data from Statistics Poland (GUS); assessing the volume of construction activity performing various functions in the area of the Poznań agglomeration; indicating the main function of newly constructed buildings and analysing measurable characteristics depicting the scale of construction activity, including the number and usable floor area of buildings or the number of dwellings (in the case of the residential function); assessing the relativised characteristics relating to the area and population numbers.

**Findings:** The processes of suburbanisation and the implementation of the residential function are spatially diversified in the Poznań agglomeration. The balance of the housing and supplementary functions differs in individual gminas of the area under analysis. The relation between the usable area of newly completed buildings intended for non-residential purposes (supplementary functions) to the usable area of newly completed buildings intended for residential purposes in the Poznań agglomeration reflected the situation that took place all around Poland. The balance of the residential and supplementary functions depends on the following factors: the state of spatial development in the past (e.g. the presence of land that could be transformed for the needs of a new function), the existence of environmental

### Sugerowane cytowanie:

Mrozińska, A. (2022). Równoważenie funkcji mieszkaniowej w obszarach dużych miast. W: P. Bartkowiak (red.), *Tendencje rozwoju współczesnego rynku nieruchomości mieszkaniowych* (s. 34-52). Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-124-8/2>



Ta książka jest udostępniana na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe (CC BY-NC-ND 4.0)

or administrative development barriers (e.g. marshy ground, military training ground), the current scale of the occurrence of individual functions (e.g. the degree of market saturation with commercial space) or their location on important transport routes.

**Originality and value:** In the face of the inevitability of the development processes, changing the spatial structure of areas surrounding large cities is a challenge for present and future generations, and in particular for local authorities. Even today, we may observe spatial changes affecting rural and rural-urban gminas neighbouring large cities. Under the pressure of the suburbanisation process, the developed residential function in such gminas forces them to take care of other functions that rural areas (so far unprepared to provide most of the functions characteristic of cities) perform or will perform in the future.

**Keywords:** suburbanisation, housing functions, functional and spatial structure, suburban areas, the Poznań agglomeration.

## Wstęp

Rozwój społeczno-gospodarczy miast i regionów ma szczególne znaczenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Biorąc pod uwagę nieuchronność zachodzenia procesów rozwojowych, zmiana struktury przestrzennej obszarów otaczających duże miasta jest wyzwaniem dla obecnych i przyszłych pokoleń, w tym w szczególności dla władz samorządowych. Już dziś obserwuje się zmiany przestrzenne dotyczące gmin wiejskich i wiejsko-miejskich w pobliżu dużych miast. Pod naporem procesu suburbanizacji rozwinięta funkcja mieszkalna w tych gminach wymusza troskę także o pozostałe funkcje, które pełnią lub będą pełnić w przyszłości obszary wiejskie – dotychczas nieprzygotowane do świadczenia większości funkcji zarezerwowanych dla miast. Mowa tutaj na przykład o wyspecjalizowanych usługach świadczonych w dużych miastach (jak rozrywka, zbiorcza oferta dużych centrów handlowych), do których oferty i standardu są przyzwyczajeni nowo przybyli mieszkańcy, którzy wcześniej mieszkali na obszarze miejskim.

Problemem dla gmin podmiejskich może być przede wszystkim zapewnienie odpowiedniej jakości usług publicznych nie tylko obecnym, ale także nowym i przyszłym mieszkańcom, którzy swoim osiedleniem zmieniają strukturę demograficzną gminy. Wyzwaniem dla władz tych gmin będzie świadome kreowanie równowagi pomiędzy funkcjami mieszkaniowymi a pozostałymi funkcjami uzupełniającymi, które w znacznym stopniu odpowiadają za poziom jakości życia mieszkańców, a nie zależą tylko i wyłącznie od decyzji władz lokalnych, ale także od czynników rynkowych. Zmiana funkcji pełnionych dotychczas przez gminy na nowe, które będą próbować imitować i naśladować funkcje charakterystyczne dla obszarów miejskich, będzie obserwowana szczególnie na terenach najbardziej intensywnie objętych suburbanizacją, a więc w pobliżu dużych miast. Konieczność optymalnego wykorzystania

zasobów przestrzennych w pobliżu wielkich miast rodzi więc pytanie o dotychczasowe relacje pomiędzy poszczególnymi funkcjami w przytoczonym, charakterystycznym obszarze.

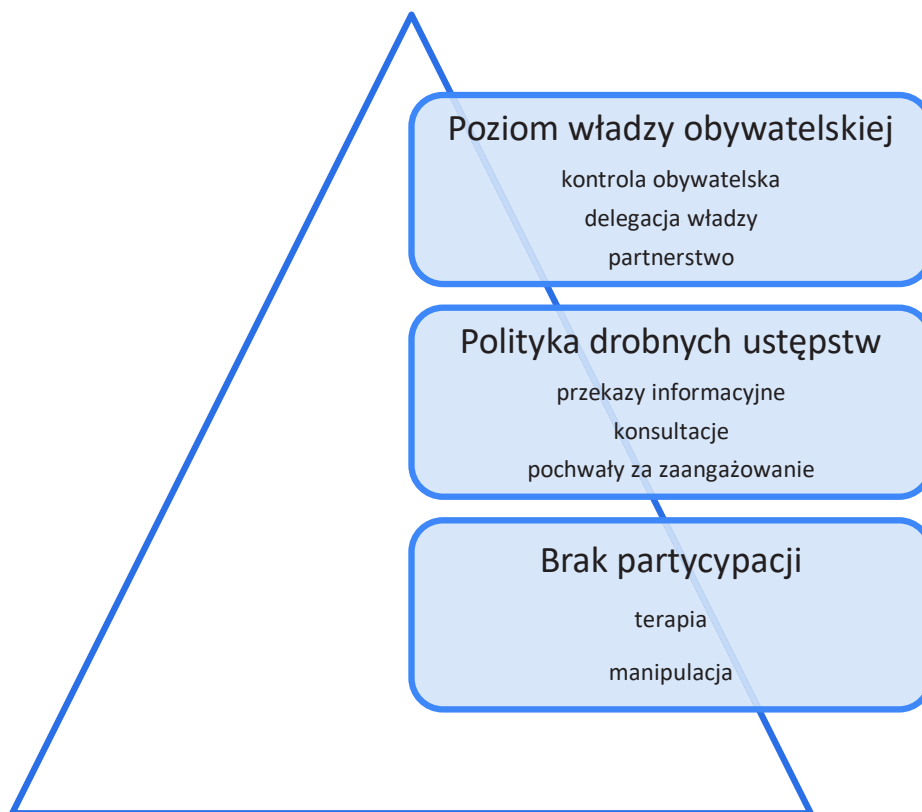
## 2.1. Spójność przestrzenna jako wyzwanie dla rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wokół dużych miast

Intensywny rozwój społeczno-gospodarczy oparty na potencjale dużych miast ma ogromne znaczenie dla rozwoju regionów i całego kraju. Miasta, a w szczególności duże miasta, są głównymi węzłami przestrzennego zagospodarowania regionów i kraju, a jednocześnie niektóre z nich, wobec zaawansowania procesów globalizacji, stają się także węzłami ponadnarodowymi czy globalnymi (Domański, 1997). Miasta zmieniają się wewnętrznie nie tylko w sensie struktury zagospodarowania przestrzennego, ale także w sensie struktury funkcjonalnej, a otaczające je środowisko, czyli obszary otaczające ośrodki miejskie, także stara się nadążyć za tymi zmianami i dostosować do konsekwencji przemian (Gaczek, Bernaciak, Kisiała, Mrozińska i Palicki, 2019).

Nawiązując do faz rozwoju obszarów miejskich, po fazie urbanizacji następuje faza suburbanizacji, czyli dekoncentracji, w której osadnictwo miejskie, ludność i działalność produkcyjna przesuwają się na obszary podmiejskie. Podobna sytuacja występuje w trzeciej fazie cyklu rozwojowego obszarów miejskich, czyli w fazie dezurbanizacji, kiedy to obserwuje się dalszą dekoncentrację funkcji i ludności w strefie podmiejskiej (Regulski, 1986). Dla tej fazy charakterystyczny jest proces „rozlewania się” miast zwany *urban sprawl*, który często jest niekontrolowany i wywołuje efekty uboczne, które nie są korzystne ani dla środowiska, ani dla struktury przestrzennej. W przyszłości mogą powodować nawet wzrost kosztów społecznych i kosztów funkcjonowania jednostek terytorialnych.

Wobec roli, którą miasta i ich otoczenie odgrywają w rozwoju regionów i kraju, przekształcenia w zagospodarowaniu przestrzennym, a także w strukturze funkcjonalnej obszarów otaczających duże miasta, wiążą się z koniecznością efektywnego ekonomicznie i racjonalnego społecznie gospodarowania przestrzenią tych obszarów. Jonathan Rose (2019) uważa, że w procesie planowania i kształtowania przestrzeni kluczowe są trzy czynniki, które wpływają na racjonalność gospodarowania. Są to: koncentracja, czyli zagęszczenie, łączność przy użyciu wielu środków zbiorowego i indywidualnego transportu oraz złożoność, czyli różnorodność polegająca na integrowaniu wielu funkcji oraz osób o różnych dochodach. Te trzy czynniki można traktować jako warunek utrzymania spójności przestrzennej obszarów, która stała się celem działań polityki spójności w perspektywie finansowej 2014–2020, skierowanej m.in. do

składają się na poziom braku partycypacji. Na tym etapie podmioty sprawujące władzę jedynie przekazują obywatelom podstawowe informacje (ale nie wpływy), co z kolei prowadzi do likwidacji nihilizmu obywatelskiego. Dalsze przekazy (*informing*), konsultacje (*consultation*) oraz pochwały za zaangażowanie (*placation*) stanowią kolejny etap – tzw. politykę drobnych ustępstw (*tokenism*), która z kolei umożliwia obywatelom wysłuchanie i swobodne zabieranie głosu w dyskusji, jednak nadal nie nadaje im decyzyjności. Partnerstwo (*partnership*), delegacja władzy (*delegation*) i kontrola obywatelska (*citizen control*) to najwyższe szczeble władzy, które składają się na ostatni poziom partycypacji, a mianowicie władzę ludu (*citizen power*), na którym to etapie obywatele uzyskują realny i wymierny wpływ na strategiczne decyzje (Arnstein, 1969).



Rysunek 3.1. Poziomy partycypacji społecznej według Arnstein

Źródło: opracowano na podstawie (Arnstein 1969, s. 217).

Koncepcja „drabiny partycypacji” Arnstein daje podwaliny pod model Ward (1992), w którym poszczególne poziomy są odnoszone do partycypacji lokatorskiej (rysunek 3.2). Helen Ward postrzega partycypację lokatorską jako zaangażowanie lokatorów w decydowanie o usługach, których są odbiorcami (Ward, 1992, s. 153). Autorka wyróżniła dwa rodzaje partycypacji lokatorskiej.



Pierwszy (poziomy 1–3) to tzw. konsultacje. Na tym etapie właściciel (lub zarządca) jest wyłącznym decydentem, nie posiada procedur i narzędzi, które mógłby zaoferować lokatorom, by umożliwić im aktywne uczestnictwo w zarządzaniu. Górna połowa drabiny symbolizuje natomiast realny wpływ lokatorów na decyzje związane z zajmowanymi nieruchomościami.



Rysunek 3.2. Poziomy partycypacji lokatorskiej według Ward

Źródło: opracowano na podstawie (Ward, 1992, s. 153).

Liz Cairncross, David Clapham oraz Robina Goodlad (1997, s. 20) wyróżnili z kolei trzy podstawowe modele zaangażowania lokatorów w zarządzanie mieszkaniem. W pierwszym, tradycyjnym modelu lokatorzy nie wykazują wcale zaangażowania bądź wykazują znikome zaangażowanie w zarządzanie, powierzając je w całości profesjonalnym zarządcom, a w kwestii rozwiązań koncepcyjnych – władzom samorządowym. W tym modelu lokatorzy stają się pasywnymi odbiorcami systemu zarządzania.

Drugi typ, tzw. model konsumencki, wyłonił się w latach 90. wraz z rozwojem paradygmatu klienta w sferze usług publicznych. Zakłada on, że najemca powinien być traktowany jak klient przedsiębiorstw komercyjnych i otrzymywać

usługi na pożądanym poziomie. Mieszkańcy z założenia stanowią najlepsze źródło ewaluacji jakości usług.

Trzecie, tzw. obywatelskie, podejście akcentuje kolektywny charakter udziału lokatorów w praktykach zarządczych poprzez dialog, konsultacje czy wspólnie podejmowane decyzje. Zakłada, że aktywizacja mieszkańców na poziomie budynku/osiedla przełoży się na większe zaangażowanie obywatelskie i prodemokratyczne zachowania społeczne (Chapman i Kirk, 2001, s. 38).

### 3.3. Zrównoważenie społeczne w sektorze mieszkalnictwa społecznego

Prawdziwym wyzwaniem płynącym z koncepcji zrównoważonego rozwoju społecznego jest zdefiniowanie go w prosty, klarowny sposób, z zastosowaniem podejścia zorientowanego na człowieka. Dążenie do zrównoważenia społecznego jest szczególnie ważne i potrzebne w sektorze mieszkalnictwa społecznego. Ocena zrównoważenia społecznego w tym sektorze zwykle jest oparta na ocenie bliższego sąsiedztwa oraz wskaźnikach opisujących warunki życia, takich jak standard wykończenia lokali, stan techniczny budynków, równy dostęp do zasobu, sprawiedliwa i efektywna alokacja oraz niski koszt eksploatacji. Aspektem, który również należy uwzględnić, są relacje właściciel–najemca oraz upodmiotowienie osób mniej uprzywilejowanych (Chiu, 2003, s. 290).

Zrównoważony rozwój społeczny jest zwykle opisywany przez pryzmat innych koncepcji, takich jak jakość życia i społeczne zróżnicowanie, a nie jest rozpatrywany jako koncept sam w sobie, czyli jako idea społecznego równoważenia. Niejednoznaczność interpretacji i nadużywanie w nieuprawnionym kontekście terminu zrównoważenie społeczne sprawiają, że często zostaje on zdewaluowany do chwytliwej lecz pustej frazy (Davidson, 2010).

Zrównoważony rozwój społeczny w dyskursie naukowym jest często poddawany krytyce ze względu na to, że jest zbyt abstrakcyjny, aby można go było wdrożyć w praktyce, nie uwzględnia złożoności lokalnych kontekstów politycznych, a także nie uwzględnia podstawowych ograniczeń koncepcji wzmacniania pozycji (*empowerment*) i partycypacji (Manzi i in., 2010). Jednym ze sposobów ograniczenia heterogenicznych interpretacji tego terminu jest koncentracja badań wyłącznie na wątkach spójności społecznej i włączenia społecznego, które są węższymi kategoriami niż równość i sprawiedliwość społeczna. Niemniej w literaturze przedmiotu przywoływane są również argumenty przeciwko takiemu zawężaniu pola semantycznego zrównoważonego rozwoju społecznego (Boström, 2012).

Nadmierne i nieuzasadnione użycie terminu zrównoważenie społeczne w dyskursie politycznym powoduje jego systematyczną dewaluację, co Mark

Davidson (2010, s. 875) określił jako „nośną tubę dla długich i modnych dyskursów na temat polityki społecznej”. Autorowi temu przychodzą w sukurs tacy ekonomiści jak Peter Marcuse (1998) i Erik Swyngedouw (2009), którzy proponowali ewolucję terminologiczną polegającą na bardziej celowym i precyzyjnym stosowaniu terminów, takich jak: zrównoważony rozwój społeczny, różnorodność (*social mix*), mieszkalnictwo dostępne czy usługi publiczne. Autorzy ci postulowali zreformowanie programów socjalnych polityki społecznej poprzez bardziej radykalne podejście zakładające redystrybucję władzy w społeczeństwie.

W związku z powyższym mamy do czynienia z wyodrębnieniem się dwóch perspektyw semantycznych pomiędzy ogólnym rozumieniem i zastosowaniem terminu zrównoważenie społeczne – tzw. miękkim zastosowaniem tego terminu – a bardziej „surowym”, które obejmuje kwestie zmiany układu sił i głębokiej zmiany społecznej. W rozdziale podjęto próbę wytyczenia trzeciej perspektywy, wypełniającej lukę pomiędzy „miękkimi” kwestiami polityki zrównoważenia, takimi jak spójność społeczna, a ujęciem radykalnym (przebudowa układu sił).

W odniesieniu do mieszkalnictwa społecznego podniesienie kapitału społecznego lokatorów poprzez ich udział w procesie podejmowania decyzji jest jednym z kroków w kierunku wyjścia z impasu na polu zrównoważenia społecznego. Pełny efekt synergii można uzyskać poprzez włączenie lokatorów w proces zarządzania zasobem mieszkaniowym.

Jednym ze sposobów zdefiniowania zrównoważonego rozwoju społecznego jest postrzeganie go jako procesu tworzenia zrównoważonych obszarów (Woodcraft, 2012). W obszarach tych obserwuje się wyższą jakość życia mieszkańców, co wynika z zapewnienia udogodnień socjalnych i systemów partycypacji lokatorskiej. Zrównoważony rozwój społeczny zachodzi zarówno na poziomie jednostki, jak i całych społeczeństw poprzez stopniowe i konsekwentne budowanie kompetencji społecznych. Proces ten można wspierać za pomocą narzędzi zrównoważonej polityki społecznej, takich jak wsparcie partycypacji lokatorskiej, identyfikacja i monitorowanie potrzeb najemców i podnoszenie ich kapitału społecznego.

### 3.4. Kapitał społeczny jako składnik zrównoważonego rozwoju społecznego

Kapitał społeczny odnosi się do rzeczywistych i potencjalnych zasobów wynikających z relacji społecznych (Nahapiet, 2009). Termin ten jest konstytutywnym składnikiem zrównoważonego rozwoju społecznego (Vallance, Perkins i Dixon, 2011). Zakłada się, że wzrost kapitału społecznego przełoży się na wzrost zrównoważenia społecznego. Kapitał społeczny jest jedną z form

kapitału – oprócz m.in. kapitału kulturowego czy gospodarczego. W literaturze wyróżnia się trzy jego typy: kapitał wiążący (*bonding*), kapitał pomostowy (*bridging*) i kapitał spajający (*linking*).

Wiążący kapitał społeczny dotyczy tworzenia więzi między członkami grupy. Nacisk jest kładziony na interakcję między jednostkami, które są uprawnione do przyłączenia się do grupy pod warunkiem respektowania jej wartości i celów. Wzmacnianie tego rodzaju kapitału społecznego wśród mieszkańców budownictwa społecznego może się przełożyć na efekty ogólnospołeczne (Cheung i Leung, 2011). Pomostowy kapitał społeczny dotyczy tworzenia „połączeń” między grupami za pośrednictwem określonych podmiotów, które definiują i promują komunikację między nimi. Spajający kapitał społeczny dotyczy z kolei tworzenia pionowych powiązań z wyższymi szczeblami w hierarchii społecznej, takimi jak urzędnicy państwowi i decydenci.

W polityce rządu na rzecz zrównoważonego rozwoju zwykle podkreśla się znaczenie kapitału społecznego jako czynnika rozwoju. Szczególnie istotne jest to w odniesieniu do ludności w trudnej sytuacji materialnej lub – w wypadku perspektywy przestrzennej – mieszkańców obszarów problemowych (Blandy i Lister, 2005). Polityka ta ma na celu poszerzanie sieci kontaktów, wzajemne respektowanie wyznawanych wartości i przyjętych norm, co w założeniu ma doprowadzić do rewitalizacji społecznej i materialnej mniej uprzywilejowanych obszarów.

Żeby zrozumieć subtelne różnice w definiowaniu kapitału społecznego, Maria Carrasco i Usama Bilal (2016) sugerują, że warto sięgnąć do pionierskich prac Pierre’a Bourdieu, Jamesa Colemana i Roberta Putnama. Bourdieu postrzega kapitał społeczny jako sposób na odtworzenie struktury klasowej. Tego rodzaju kapitał społeczny ucieleśnia się jako „habitus” w codziennych interakcjach jednostki. Habitus jest elastycznym, otwartym systemem strukturyzującym, dzięki któremu człowiek dysponuje licznymi strategiami twórczymi i może się odnaleźć w nieprzewidzianych strukturach społecznych (Elliot, 2011, s. 173). Coleman postrzega kapitał społeczny jako zasób, który jest dostępny dla wszystkich jednostek w społeczeństwie, a nie dla nielicznych elit. Pojęcie to operacjonalizował najczęściej w badaniach jako aktywność obywatelską w organizacjach pozarządowych (za: Gagacki, 2013). Putnam z kolei postrzega kapitał społeczny jako niezbędny atrybut pomyślnego funkcjonowania społeczeństwa w tym sensie, że umożliwia uczestnikom skuteczniejsze wspólne działanie. Kapitał ten jest zjawiskiem kulturowym, jest zasobem wspólnoty, a nie tworzących ją jednostek. Obejmuje obywatelskie nastawienie członków społeczeństwa, normy wspierające współdziałanie oraz zaufanie interpersonalne i zaufanie obywateli do instytucji publicznych (Czapiński, 2008).

Uogólniając, można powiedzieć, że trzy opisane percepcje kapitału społecznego skupiają się na trzech skalach: skali jednostki (indywidualny kapitał spo-

łeczny Bourdieu), skali grupy lub społeczności (kapitał społeczny Colemana) oraz skali społeczeństwa (społeczny kapitał Putnama).

Przedmiotowe ujęcia można również skategoryzować według genezy kapitału społecznego. Dla Bourdieu kapitał społeczny jest wypadkową kapitału ekonomicznego i kulturowego jednostki. To sprawia, że koncepcję Bourdieu należy traktować jako oddolne podejście do definiowania kapitału społecznego. Żeby podnieść swój kapitał społeczny, należy podnieść swój kapitał ekonomiczny i kulturowy. Dla Putnama kapitał społeczny jest wynikiem warunków społecznych utrzymywanych przez rządy, które ułatwiają tworzenie sieci społecznych między jednostkami. To sprawia, że koncepcja Putnama jest odgórnym podejściem do definiowania kapitału społecznego. Żeby poprawić kapitał społeczny, rządy muszą stworzyć sprzyjające warunki dla interakcji społecznych i partycypacji obywatelskiej.

Według Colemana kapitał społeczny jest wynikiem współzależności między jednostką a grupą – korzyści z dostępu do kapitału społecznego przypadają jednostkom w grupie niezależnie od wielkości kapitału społecznego, który posiada każda jednostka. Zasoby kapitału społecznego są zagregowane.

Który z tych poglądów najlepiej odzwierciedla postawy mieszkańców budownictwa społecznego? Wydaje się, że w pierwszej kolejności należy odrzucić koncepcję kapitału społecznego Bourdieu, która podkreśla podziały w klasach społecznych. Klasy te przejawiają się i ucieleśniają w jednostkach poprzez ich habitus, powodując reprodukcję struktury klasowej. Niekorzystna lokalizacja większości inwestycji społecznych w miastach, zła sytuacja finansowa gospodarstw mieszkaniowych w tym zasobie składają się na ubogi habitus, który uniemożliwia bądź utrudnia mieszkańcom zwiększanie ich kapitału społecznego.

Koncepcja Putnama również nie znajdzie zastosowania w odniesieniu do badań mieszkalnictwa społecznego ze względu na skalę. Kapitał społeczny w jego ujęciu dotyczy partycypacji obywatelskiej w skali kraju, regionu lub miasta. W rzeczywistości Putnam w pracy *Bowling alone?* wykorzystuje wskaźniki partycypacji obywatelskiej jako miernik funkcjonowania społeczeństwa amerykańskiego jako całości.

Do badań mieszkalnictwa społecznego najbardziej adekwatna, zdaniem autorów niniejszego rozdziału, byłaby koncepcja kapitału społecznego Colemana, gdzie kapitał społeczny jest powiązany z kapitałem jednostki. W studiach nad środowiskiem mieszkaniowym w zasobie mieszkań społecznych konieczne jest bowiem zidentyfikowanie kapitału społecznego mieszkańców w kontekście otoczenia, czyli osiedli mieszkaniowych.



## Podsumowanie

Osiągnięcie zrównoważenia społecznego w zasobie mieszkań społecznych przyniesie wymierne efekty w postaci poprawy jakości życia mieszkańców i osiągnięcia ładu społeczno-politycznego. Paradygmat zrównoważonego rozwoju jest tutaj paradygmatem interwencjonistycznym. Interwencjonizm ten polega na przeformułowaniu roli mieszkańców w taki sposób, by z biernych obserwatorów stali się aktywnymi uczestnikami procesu. W ten sposób zwiększa się poczucie przynależności najemców i ich satysfakcja ze środowiska mieszkaniowego. Taki paradygmat koncentruje się na promowaniu miękkich aspektów zrównoważonego rozwoju, a nie twardych, takich jak równość i sprawiedliwość społeczna (Colantonio, 2009; Barrado-Timón, 2020).

Partycypacja lokatorów, do niedawna przez wielu zarządców i właścicieli marginalizowana (lub wręcz niepożądana), zyskuje współcześnie miano jednego z kluczowych czynników sukcesu zarządzania zasobami mieszkań czynszowych. W opracowaniu *Housing for life. A guide to housing management practices* Christine Davies (1992, s. 5) zauważyła wiele usprawnień na polu zarządzania za sprawą zaangażowania lokatorów, m.in.:

- niższe koszty utrzymania i remontów budynków,
- zwiększenie funkcjonalności powierzchni mieszkaniowej,
- większą satysfakcję z pracy dla zarządców,
- wzrost zadowolenia mieszkańców,
- większą dbałość o czystość i estetykę osiedla,
- zmniejszenie pustostanów i szybszy ponowny wynajem.

Ponadto zaangażowanie lokatorów w sprawy mieszkaniowe sprzyja zacieśnianiu więzi społecznych, zwiększeniu poczucia odpowiedzialności i przynależności do grupy, a tym samym pomaga eliminować problemy społeczne. Podstawowym warunkiem powodzenia aktywizacji jest jednak zapewnienie lokatorom realnego wpływu na jakość usług zarządczych.

Należy podkreślić, że poziom partycypacji lokatorskiej w zasobach mieszkań społecznych zależy w dużej mierze od rodzaju przyjętego w danym kraju systemu mieszkalnictwa społecznego, lokalnych uwarunkowań, ale również tradycji angażowania się obywateli w życie społeczne. Zwiększenie roli lokatorów mogłoby się wydawać pod względem formalnym najłatwiejszą do przeprowadzenia zmianą w polskim systemie mieszkalnictwa społecznego, jednakże wymaga wieloletniego i wielopłaszczyznowego planu realizacji, opartego na zbudowaniu podstaw edukacji społeczeństwa obywatelskiego, szczególnie w zakresie współzarządzania zasobami mieszkaniowymi. Wymaga również uruchomienia systemu promocji udanych przykładów i wzorców współudziału w zarządzaniu społecznymi zasobami mieszkaniowymi w postaci na przykład specjalnych programów w mediach itp. Warto również rozwijać badania nad modelami współ-