

Pracownia Badań i Innowacji Społecznych **Stocznia**



Jak należy rozumieć i definiować sąsiedztwa?

Tytuł oryginalny:

**How can neighbourhoods be
understood and defined?**

tłumaczenie: Stanisław Tekieli



Jak należy rozumieć
i definiować
sąsiedztwa?



IM. STEFANA
**FUNDACJA
BATOREGO**

Opracowanie powstało w ramach programu
Laboratorium Partycypacji Obywatelskiej
realizowanego przy wsparciu Fundacji im. Stefana Batorego.

THE YOUNG  FOUNDATION

© The Young Foundation



Jak należy rozumieć
i definiować
sąsiedztwa?



WPROWADZENIE

Niniejsze opracowanie to przegląd tego, co wiadomo i czego nie wiadomo na temat sąsiedztw i społeczności. Analizujemy w nim charakterystykę sąsiedztw, w tym to, jak się je definiuje, oraz rolę lokalnej przestrzeni publicznej w łączeniu sąsiedztw ze sobą. Nasze opracowanie prezentuje niektóre podejścia, wnioski i kwestie istotne dla procesu upodmiotowienia i zarządzania społecznościami, a także stawia pytania dotyczące ich przyszłości.

Niniejsza praca została opublikowana przez Young Foundation w 2006 roku jako część programu „Przekształcanie sąsiedztw”. Została ona zaktualizowana i poprawiona przed kolejną publikacją w 2010 roku.

„Przekształcanie sąsiedztw” było projektem badawczo-innowacyjnym, powołanym do badania zarządzania i upodmiotowienia sąsiedztw, który prowadzono w latach 2006-2008. W realizację projektu zaangażowanych było szereg ministerstw, społeczności i organizacji badawczych. Partnerami były tu m.in.: Ministerstwo ds. Społeczności i Samorządu Lokalnego, Home Office, Joseph Rowntree Foundation, CABE, Community Alliance i 15 organów lokalnych władz z Birmingham, Camden, Haringey, Knowsley, Lewisham, Liverpoolu, Newham, Sheffield, Staffordshire, Suffolk, Surrey, Tower Hamlets, Wakefield, Waltham Forest oraz Wiltshire.



Jak należy rozumieć
i definiować
sąsiedztwa?



PO CO ZAJMOWAĆ SIĘ SĄSIEDZTWAMI?

Kontekst polityczny

Pomysł umożliwienia ludziom kształtowania swoich sąsiedztw i podejmowania odnoszących się do nich decyzji nabiera rozpędu w Wielkiej Brytanii i na całym świecie. Przy odpowiedniej realizacji przekazanie władzy na poziom lokalny może poprawić jakość procesu podejmowania decyzji oraz zwiększyć poziom zaangażowania obywateli, pomaga w odbudowie legitymizacji władzy, biurokrację przekształca w mechanizm bardziej elastyczny oraz dostarcza nowych źródeł wartości społecznych. Przy złej realizacji może natomiast prowadzić do konfliktów, narastania nierówności i świadczenia wadliwych usług publicznych.

W Wielkiej Brytanii premier i przywódcy z całego spektrum politycznego dali jasno do zrozumienia, że upodmiotowienie sąsiedztw jest ich priorytetem na przyszłość, a pod dyskusję poddawane są kolejne uprawnienia. Wiele uwagi poświęca się współpracy mieszkańców z policją, a najnowsze publikacje ODPM-Home Office mówią o oddaniu szerszego zakresu władzy w ręce lokalnych społeczności, szerszych rozwiązaniach demokratycznych dla sąsiedztw i o planowanej „Karcie sąsiedztw”.

Jest to krok mile widziany, oznaczający wielkie zmiany. Stanowi on potwierdzenie faktu, że Wielka Brytania stała się jednym z najbardziej scentralizowanych państw OECD. Nasz najniższy szczebel władzy wykonawczej średnio obejmuje populację 118.500 mieszkańców, podczas gdy podobna średnia międzynarodowa nie przekracza 10.000. Mamy o wiele mniej wybieralnych przedstawicieli na głowę mieszkańca, a nasi obywatele mają mniejsze doświadczenie w zarządzaniu partycypacyjnym.

Równoległe programy robocze:

- krajowe konsultacje na temat sąsiedztw, prowadzone przez ODPM
- przegląd „Bilans finansowania”
- Civic Pioneers i inne nowatorskie sieci samorządu terytorialnego
- program „Odnowa sąsiedztw”
- studium CABE na temat sąsiedztw
- centrum ESRC ds. badania sąsiedztw i inne sieci akademickie
- wyniki badań Joseph Rowntree Foundation
- i inne...

Należy jednak zrobić obecnie dużo więcej dla wyjaśnienia, co naprawdę sprawdza się w działaniu, jak i dla opracowania nowych modeli, które da się zastosować w praktyce. Seria eksperymentów z zakresu partycypacji społeczności lokalnych, które często były opracowywane centralnie, odniosła mieszany skutek. Jako że decentralizacja fragmentaryzuje odpowiedzialność za działania, może ona utrudnić pozyskanie zaangażowania społeczności. Ale zebrane doświadczenie wskazuje na wiele praktycznych sposobów przekazywania władzy w dół, do poziomu najbardziej lokalnego, przy jednoczesnej minimalizacji ryzyka. W wielu krajach w Europie i poza nią, społeczności na poziomie okręgów wprowadziły własne podatki albo przejęły realizację szeregu usług publicznych, w tym nawet prowadzenie szpitali. Model partycypacyjnego planowania budżetu, w oparciu o sąsiedztwa, wypracowany w Porto Alegre w Brazylii, został następnie przyjęty w wielu krajach. W naszym kraju¹ również znajdujemy obiecujące projekty, takie jak fora sąsiedztw w Birmingham czy miejskie jednostki administracyjne w Milton Keynes, ale także przypadki, które wskazują na istniejące ograniczenia, takie jak Tower Hamlets w latach 80-tych i na początku lat 90-tych ubiegłego wieku.

W związku z 10-letnim programem rozwoju samorządu, przeglądem „Bilans finansowania” oraz kilkoma niedawnymi inicjatywami rządowymi, perspektywa nowych sposobów upodmiotowienia sąsiedztw stanowi żywną glebę dla kształtowania lokalnych planów zarządzania na kolejną dekadę.

¹ Tj. w Wielkiej Brytanii (przyp. tłum.).

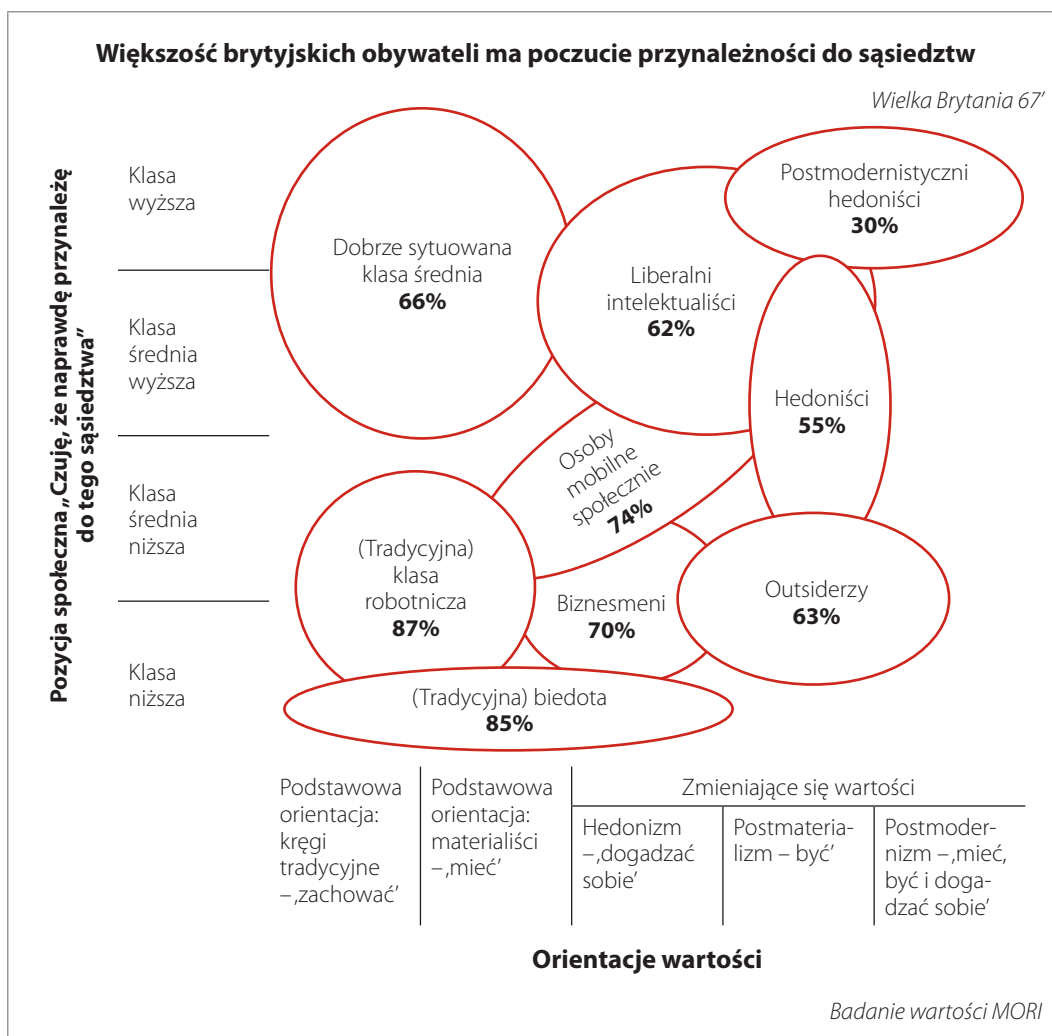


Jak należy rozumieć i definiować sąsiedztwa?



Ale należy jeszcze zadać i odpowiedzieć na wiele fundamentalnych pytań. W ciągu najbliższych dwóch lat należy podjąć krytyczne, nowatorskie i strategiczne działania, oparte na eksperymentach prowadzonych w sposób bardziej skoordynowany, a mniej chaotyczny, w które zaangażowane byłyby władze lokalne, liderzy sąsiedztw i organizacje społeczne, które współpracowałyby ze sobą w celu wspierania wszelkich inicjatyw służących dalszej decentralizacji i upodmiotowieniu sąsiedztw, przy jednoczesnej minimalizacji towarzyszącego temu procesowi znacznego ryzyka.

Proces upodmiotowienia sąsiedztw jest niezwykle istotny dla obywateli: dwie trzecie ankietowanych twierdzi, że czuje się coraz bardziej odsuniętych od wielkich instytucji politycznych, a zarazem dwie trzecie obywateli, pochodzących z najróżniejszych grup społecznych, deklaruje silne poczucie identyfikowania się i przynależności do swego sąsiedztwa (patrz ramka). Nie powinniśmy oczywiście lekceważyć tej jednej trzeciej, która nie deklaruje takiego poczucia: są to osoby młodsze, pochodzące z wyższych klas społecznych i wydaje się prawdopodobne, że identyfikują się one bardziej z grupami wspólnych zainteresowań niż z miejscem, w którym żyją.



Wyzwania dla sąsiedztw

Żądanie upodmiotowienia sąsiedztw rodzi się z konkretnych lokalnych obaw o:

- bezpieczeństwo danej społeczności, zabezpieczenie przed przemocą i przestępczością
- jakość lokalnego środowiska i ulic w okolicy, miejsca zaniedbane, wandalizm, rzadko używane miejsca publiczne
- kwestie dotyczące dzieci i nauki, w tym opieka nad dziećmi, szkoły podstawowe, biblioteki, place zabaw i inne obiekty



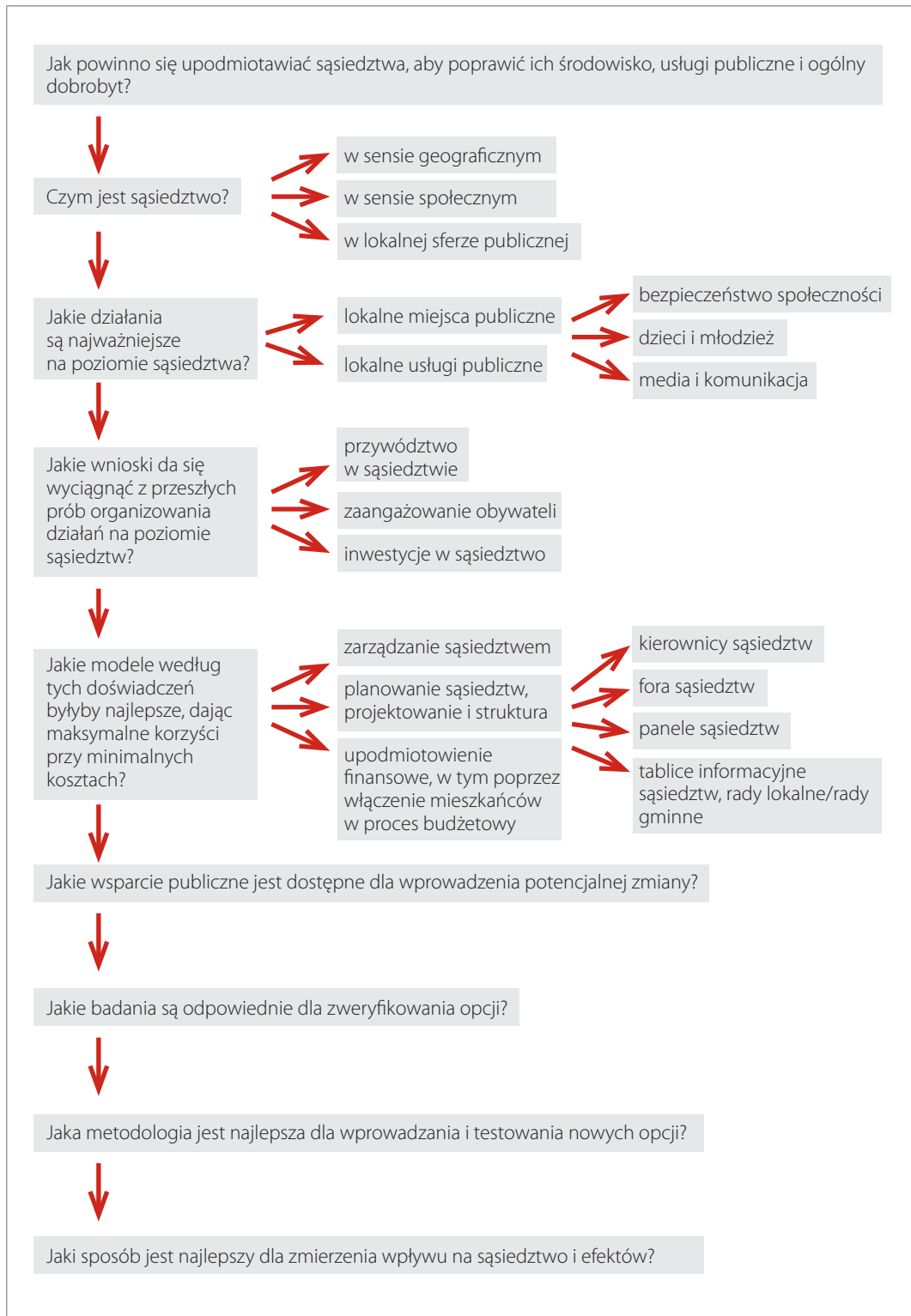
Jak należy rozumieć i definiować sąsiedztwa?



- zdrowie i sport, pomoc wzajemna, finansowanie społecznościowe i „banki czasu”
- zagrożenia dla społeczności – zamykanie obiektów, decyzje związane z planowaniem
- decydowanie, jak wydawać nowo pozyskane środki pieniężne na odnowę/inwestycje

Do wysuwania takich żądań zniechęca natomiast brak kompetencji, brak elastycznego budżetu czy przyjaznych dla obywatela punktów wejścia. Ważne jest, aby wszelkie nowe ramy działania odnosiły się do tych przeszkód, jak również innych kwestii środowiskowych, poprzez działania zbiorowe na poziomie najbardziej lokalnym.

Mapa zagadnień do uwzględnienia





Jak należy rozumieć
i definiować
sąsiedztwa?



HIPOTEZY

Możliwość upodmiotowienia sąsiedztwa powinna być regułą, a nie wyjątkiem – drogą umożliwiającą „rozkwitnięcie tysiąca kwiatów” w całym kraju. Sąsiedztwa powinny się zachęcać do skoncentrowania się na kwestii, jak zbiorowe wybory i lokalne zmiany mogą przyczynić się do poprawy wartości publicznej i zaangażowania mieszkańców. Dobre praktyki, jasne ramy, wymiana i redystrybucja informacji może pomóc utrzymać ten kapitał.

Czym jest sąsiedztwo?

Sąsiedztwa są najbardziej lokalnymi wspólnotami miejsca. Większość ludzi intuicyjnie wyczuwa, co pod tym pojęciem należy rozumieć, dzięki interakcjom sąsiedzkim, wzajemnemu wsparciu, wspólnym zgromadzeniom i przyjaznemu, atrakcyjnemu środowisku, albo – w przypadku „złych sąsiedztw” – w wyniku zagrożenia bezpieczeństwa, interakcji anty-społecznych, poczucia wykluczenia, izolacji i zaniedbania.

Bogaty opis tego, co może oznaczać sąsiedztwo, łączący szereg różnych cech fizycznych i społecznych, nie stanowi definicji tego, czym sąsiedztwo faktycznie jest. Nie ma konsensusu przy odpowiedzi na pytanie: „Czym jest sąsiedztwo?” Jest to niemałe wyzwanie dla decydentów dążących do upodmiotowienia lokalnych społeczności. W rzeczywistości mamy do czynienia np. z uliczką, na której mieszka 100 osób lub okręgiem z 10.000 mieszkańców. Jakie tu powinny występować jednostki administracyjne, i gdzie każda powinna się zaczynać i kończyć?

Zrozumienie wagi, cech i dynamiki sąsiedztw jest niezbędne, jeśli chcemy stworzyć ramy ukierunkowanych i efektywnych działań. W przeciwnym razie grozi nam rozczarowanie mieszkańców i fiasko danej polityki.

W niektórych przypadkach istnieją „quasi-naturalne” czy też geograficzne granice danej społeczności, jednakże nawet tam polityczne zdefiniowanie sąsiedztwa może okazać się trudne. Czy w wewnętrznej przestrzeni miasta, gdzie osiedle zdominowane przez azjatyckich mieszkańców sąsiaduje z osiedlem w większości zamieszkanym przez białych, a obok zaniedbanych magazynów wyrastają luksusowe mieszkania, istniejące różnice społeczne powinno się wzmacniać czy niwelować? Jeżeli kilka małych wiosek posiada wspólną szkołę, pocztę lub objazdową bibliotekę, to stanowią one jedno czy kilka sąsiedztw? Czy współpracują one ze sobą, czy też (jak to często bywa) między sobą konkurują?

Sąsiedztwo geograficzne i społeczne

Obecnie istnieją dwa dominujące modele rozumienia sąsiedztwa – jeden oparty na odgórnej „geografii” administracyjnej, a drugi oparty na „mapie mentalnej” i subiektywnym utożsamianiu się z miejscem zamieszkiwania. Tę rozbieżność można zilustrować następująco:

„Okręg jest często kluczową jednostką powierzchni w ustanawianiu i utrzymywaniu wszelkich ustaleń w sprawie sąsiedztw. Nie da się jednak zdefiniować okręgu jako sąsiedztwa. W niektórych przypadkach okręg może być sąsiedztwem, w innych sąsiedztwo może być częścią okręgu lub obszarem obejmującym kilka okręgów, takim jak obszar podlegający najmniejszej jednostce administracyjnej²”.

„Mieszkańcy mogą uważać dany obszar za swoje sąsiedztwo w kontekście pewnych konkretnych problemów i wydarzeń, podczas gdy przy innych kwestiach ich sąsiedztwo może stanowić już nieco inny obszar... Dlatego też sąsiedztwa powinny być zasadniczo definiowane przez mieszkańców.”

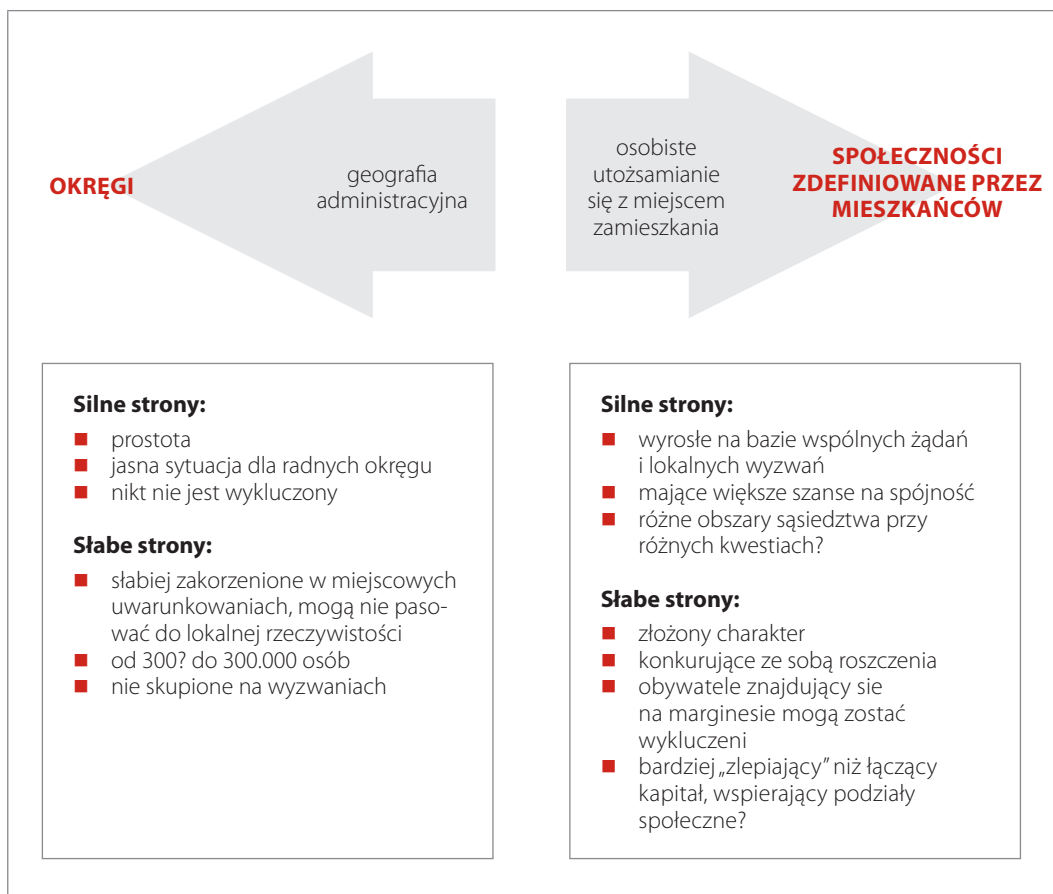
² Ang. *parish*, 'parafia', najmniejsza jednostka administracyjna, nie mająca odpowiednika w polskiej rzeczywistości. Do jej kompetencji należą m.in. kwestie pomocy społecznej (przyp. tłum.).



Jak należy rozumieć i definiować sąsiedztwa?



Dwa powyższe akapity znalazły się obok siebie w najnowszym dokumencie do dyskusji ODPM/Home Office, ale prezentują bardzo różne podejścia do politycznej definicji sąsiedztwa, każde ze swymi mocnymi i słabymi stronami. Czy mogą one być realizowane równolegle?



W wielu przypadkach istnieją historycznie uwarunkowane granice sąsiedztw. Gdzie indziej władze lokalne lub grupy obywateli mogą próbować tworzyć sąsiedztwa w nowym kształcie. Czysta samoidentyfikacja sąsiedztw może być skomplikowana, ryzykowna, redundantna lub niepełna. W podobny sposób granice okręgów nie zawsze odzwierciedlają dynamikę lokalnych doświadczeń i wspólnych problemów. Musimy zatem zapytać: jakie ramy sąsiedztwa mają największy sens z punktu widzenia zaangażowania obywateli, a także w świetle miejscowych dynamiki świadczenia usług, lokalnych doświadczeń i wartości publicznych?

Sąsiedztwo geograficzne

Okręgi wyborcze były historycznie standardową jednostką administracji lokalnej. Zawsze w określaniu ich składu występował pewien element arbitralności – 10.661 okręgów w Wielkiej Brytanii ma średnio po nieco ponad 5.500 mieszkańców, ale w pojedynczych przypadkach liczba ta waha się od mniej niż 100 do ponad 30.000. Ich przydatność do gromadzenia danych i porównywania zmian zachodzących w czasie dodatkowo skomplikowały zmiany granic. Granice okręgów policji i służby zdrowia często nie pokrywają się ze sobą.



Jak należy rozumieć
i definiować
sąsiedztwa?



SZKOCKIE KRYTERIA SĄSIEDZTWA:

- w przybliżeniu równa liczba mieszkańców
- w przybliżeniu równa powierzchnia
- spójny kształt
- jednorodność społeczna
- zgodność z istniejącymi granicami, w tym granicami okręgów wyborczych, rejonów szkół, osiedli oraz obszaru podlegającego radzie społeczności
- zgodność z lokalnymi uwarunkowaniami środowiskowymi, jak wody, obszary góryste, linie kolejowe i główne drogi
- akceptowalność publiczna

Rząd Szkocji

Powyższa, wprowadzona przez rząd Szkocji definicja sąsiedztwa jest dobrym przykładem podejścia opartego na administracyjno-geograficznej „strefie danych”. Bazuje ono na społecznie jednorodnych obszarach o podobnej wielkości i wytyczonych granicach, zgodnych, w takim stopniu, na ile to możliwe, z istniejącymi granicami fizycznymi i administracyjnymi. Jako kolejne kryterium dodano „publiczną akceptowalność”. W niektórych z takich obszarów poczucie wspólnoty, jak i poczucie przynależności do sąsiedztwa, może w ogóle nie występować.

Ramy brytyjskiej „Statystyki sąsiedztw” za 2004 r. dążą do wyeliminowania tej słabości (stosowania okręgu wyborczego jako jednostki zbierania danych) poprzez ustanowienie tzw. „super-wydajnych obszarów” (SOA), to jest zestawów warstw geograficznych opracowanych na podstawie danych spisu powszechnego tak, aby cechowała je stabilność w dłuższym czasie. „Dolna warstwa” SOA ma średnią liczbę ludności na poziomie 1.500, a „środkowa warstwa” SOA ma średnio 7.200 mieszkańców. Są one ograniczone przez okręgi i granice lokalnych samorządów, zgodnie ze stanem na rok 2001, i określane na podstawie bliskości zamieszkania oraz jednorodności społecznej. Związek SOA z rzeczywistym życiem sąsiedztw nie jest bezpośredni, ale istnienie tej „dolnej warstwy” daje możliwość zastosowania rekombinacji, tak, by tam, gdzie to ma większy sens lokalnie, dane można było zbierać na bazie sąsiedztw, a nie granic okręgów. Warto zapytać, czy proces prowadzenia badań statystycznych w oparciu o sąsiedztwa mógłby być przyspieszony, opracowywany wraz z innymi danymi sąsiedztw i udostępniany opinii publicznej w przystępnej formie.

Niektóre geograficzne „recepty” na określenie sąsiedztwa korzystają z kryteriów społecznych, takich jak naczelną zasadą planistów szkoły New Town, mianowicie, że całkowity rozmiar sąsiedztwa powinien być określony na podstawie „maksymalnej odległości, jaką może przejść kobieta z wózkiem dziecięcym”, czy też zasada nowego urbanizmu, że idący pieszo mieszkaniec powinien być w stanie przejść przez swoje sąsiedztwo w ciągu pięciu minut. Eksperti ds. sąsiedztw i badacze coraz częściej sięgają po kryteria oddolne, społeczne lub doświadczalne, aby zrozumieć ultra-lokalną dynamikę danego miejsca.



Jak należy rozumieć
i definiować
sąsiedztwa?



Sąsiedztwo społeczne

WŁAŚCIWOŚCI SĄSIEDZTW – OD GEOGRAFICZNYCH PO SPOŁECZNE

- Środowiskowe – topografia, zanieczyszczenia
- Bliskość – lokalizacja, infrastruktura transportowa
- Budynki – rodzaj, projekt, materiał, zagęszczenie, remonty
- Infrastruktura – drogi, wygląd ulic
- Demografia – profil wiekowy, status społeczny, różnorodność etniczna, mobilność mieszkańców
- Dostępność i jakość usług lokalnych
- Interaktywność społeczna – sieci przyjaciół i rodzin, lokalne stowarzyszenia, interakcje nieformalne, mechanizmy kontroli społecznej
- Sentymentalne – identyfikacja z danym miejscem, znaczenie historyczne, miejscowe opowieści
- Polityczne – miejscowe partie, sieci polityczne, zaangażowanie mieszkańców

– Galster2001, Power et al 2004

Mieszkańcy doświadczają kontaktu ze swym sąsiedztwem na szereg sposobów, z których wiele wiąże się z interakcjami z innymi mieszkańcami – tzw. „społeczną bliskością”. Niektórzy analitycy używają jakościowych modeli społecznych, które na podstawie poziomu interakcji pomiędzy mieszkańcami odróżniają „sąsiedztwa”, dobre lub złe, od zwykłych „terenów mieszkaniowych”, gdzie występuje niewiele lub nie ma żadnych podlegających modelowi relacji. Sieci społeczne i wzorce zachowań – takie jak wspólna opieka nad dziećmi, zagrożenie przemocą ze strony gangów, picie w miejscowym pubie, unikanie spojrzeń innych ludzi na ulicy czy przystąpienie do lokalnego stowarzyszenia – wszystko to kształtuje i zarazem jest kształtowane przez charakter sąsiedztwa. Społecznej jednorodności używa się jako administracyjno-geograficznego instrumentu pośredniczącego pomiędzy tymi różnorodnymi i nakładającymi się na siebie sieciami lokalnymi. Jest to istotne, choć z pewnością niewystarczające, dla realizacji zadania. Wzrastająca przenikalność i różnorodność społeczna w wielu sąsiedztwach powoduje pojawienie się nowych wyzwań.

Część badań wskazuje na silną korelację pomiędzy tętniącymi życiem społecznościami lokalnymi a obecnością rodzin, które w danej okolicy mieszkają już dłuższy czas, z głębokimi korzeniami i siecią wzajemnych powiązań. Ale w niektórych regionach osoby bądź społeczności żyjące obok siebie prowadzą w praktyce osobny byt. Ich sieci społeczne nakładają się wprawdzie na siebie, ale rzadko są ze sobą powiązane, a do spotkań w takich przypadkach dochodzi w dużej mierze w wyniku tarć i konfliktów. Najnowsze badanie brytyjskich osiedli ujawniło, że 64% ankietowanych zna więcej niż pięć osób ze swego osiedla mieszkaniowego, ale tylko 17% zna więcej niż pięć osób z innego osiedla. Model ten pojawia się często również przy kwestiach etniczności i innych cechach wyróżniających. Sąsiedztwo jest zatem jednym z miejsc, gdzie dzisiejsze wyzwanie dotyczące spójności społecznej odnajduje swoją najbardziej konkretną formę.