

Justyna Przywojska*

WSPÓŁZARZĄDZANIE I PARTYCYPACJA SPOŁECZNA W REWITALIZACJI

Wstęp

Rewitalizacja jako metoda reagowania na kryzys miejski z pewnością wpisuje się całokształt działań podejmowanych przez władze lokalne na rzecz trwałego i zrównoważonego rozwoju. Leszkowicz-Baczyński (2015, s. 96) podkreśla przy tym jej społeczny charakter, postrzegając rewitalizację jako działanie (proces) społeczny, którego planowane efekty nakierowane są na podniesienie jakości życia mieszkańców danego obszaru. By zagwarantować kompleksowość, adekwatność i integralność interwencji, rewitalizacja powinna być realizowana we współpracy różnorodnych partnerów i sojuszników lokalnych, wywodzących się zarówno z sektora publicznego, jak i biznesowego oraz pozarządowego. Kluczowe dla sukcesu zmiany rewitalizacyjnej jest szerokie zaangażowanie w nią mieszkańców – głównych odbiorców programowanych i wdrażanych działań, użytkowników miasta. Ustawa o rewitalizacji wyraźnie wskazuje na jej szeroki kontekst w postaci zarządzania poprzez współpracę i partycypację – tak zwane *governance* (współzarządzanie). Działania takie określić można jako rewitalizację nakierowaną na wspólnotę, przy czym ich implementację powinna poprzedzać diagnoza partycypacyjnego potencjału lokalnej społeczności. Celem artykułu jest wskazanie znaczenia współdziałania i partycypacji społecznej w procesie rewitalizacji. W tekście zostały zaprezentowane teoretyczne założenia modelu *governance*, prawne uwarunkowania partycypacji i współzarządzania w rewitalizacji oraz wyniki badania GUS: „Dane statystyczne z zakresu rewitalizacji na poziomie gmin” w zakresie diagnozy procesu konsultacji społecznych w rewitalizacji w latach 2015-2016.

*Justyna Przywojska – doktor nauk ekonomicznych w dyscyplinie ekonomia, Uniwersytet Łódzki; zainteresowania naukowe: rozwój i rewitalizacja miast, zarządzanie w samorządzie terytorialnym, lokalna polityka społeczna; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1125-2225>; e-mail: justyna.przywojska@uni.lodz.pl

Współzarządzanie jako kontekst zmiany rewitalizacyjnej

W klasycznym ujęciu rewitalizacja oznacza kompleksową i zintegrowaną wizję oraz przedsięwzięcia, które prowadzą do rozwiązania złożonych problemów miejskich i które mają na celu doprowadzenie do trwałej poprawy kondycji ekonomicznej, fizycznej, społecznej i środowiskowej zdegradowanego obszaru. Kluczowymi elementami tak rozumianej rewitalizacji są m.in. partnerstwa oraz włączanie społeczności lokalnej w podejmowane działania (Roberts i Sykes 2000, s. 17-19). Wiele lat po opracowaniu tej definicji wśród badaczy panuje zgodność, iż rewitalizacja jest procesem bazującym na współpracy, zaangażowaniu społeczności lokalnej oraz trwałych partnerstwach lokalnych (Woolrych, Sixsmith 2013, s. 216-231; Huston, Darchen 2014, s. 26-282; Doyle 2004; s. 582-586). By ten naukowy consensus dotyczył w równym stopniu idei rewitalizacji, jak i praktyki jej wdrażania w polskich gminach, konieczne jest upowszechnianie zasad i mechanizmów współzarządzania publicznego w samorządzie terytorialnym.

Współczesne podejście do rządzenia i zarządzania sprawami lokalnymi ewoluuje, czerpiąc przy tym rozwiązania z dwóch modeli teoretycznych: Nowego Zarządzania Publicznego (NPM) i współzarządzania. Lavinia Bifulco (2016) zauważa, że do wczesnych lat dziewięćdziesiątych podejście do zarządzania publicznego było związane głównie z perspektywą jego „urynkowania” (*marketization*), w następstwie upowszechniania neo-liberalizmu. W Polsce taki nurt zarządzania wdrażany jest z opóźnieniem od początku roku 2000 w ramach wspomnianej powyżej koncepcji NPM, zakładającej położenie nacisku na efektywność samorządowego sektora publicznego, usprawnione procesy decyzyjne, obsługę klienta i kontrolę menedżerską w samorządzie. Przedsiębiorczy model zarządzania miał prowadzić do zmiany organizacyjnej w sektorze publicznym: z niereagującej, paternalistycznej i sztywnej biurokracji na zorientowane na klienta, elastyczne, zorientowane na jakość i reagujące organizacje przyszłości (Coaffee, Johnston 2005, s. 166).

Bifulco podkreśla, że przedsiębiorczy nurt zarządzania w praktyce okazał się zawodny bowiem nadmiernie wzmocnił rolę przedsiębiorstw w polityce (zwłaszcza na poziomie lokalnym) oraz zmarginalizował rolę obywateli i społeczności w procesie podejmowania decyzji. Uogólniając, można przyjąć, iż wdrażanie rozwiązań biznesowych w sferę zarządzania ukierunkowanego na cele społeczne może znacząco wypaczyć zasadniczą misję samorządu lokalnego, jaką jest troska o dobro mieszkańców i zabezpieczanie ich potrzeb. W odpowiedzi na deficyty zarządzania przedsiębiorczego kształtowała się równolegle koncepcja zakładająca szeroki udział społeczeństwa w rządzeniu i zarządzaniu. Public Governance (współzarządzanie) jest interpretowane jako zadanie zarządzania złożonymi społecznościami poprzez

koordynowanie działań podmiotów należących do różnych sektorów (Izdebski 2007). Podkreśla się przy tym takie cechy współzarządzania, jak współzależności między instytucjami i społeczeństwem, współkierowanie, wspólne cele i zaangażowanie obywateli. Współzarządzanie można określić również jako wieloaspektowy i dynamiczny proces, w którym sektor publiczny, prywatny i obywatelski konstruuje, dekonstruuje i rekonstruuje płaszczyznę i obszar swoich interakcji, wykorzystując dostępne instrumenty zarządzania publicznego. Oznacza ono także tymczasowe współdzielenie celów rozwojowych i operacyjnych przez interesariuszy współpracy. Zdolność i zakres współpracy (zasoby i ograniczenia) są przy tym asymetrycznie podzielone między jej udziałowców, których względna autonomia waha się w zależności od bieżących problemów i wyzwań, dostępnych środków technicznych i finansowych lub sektorów działalności (Mandeli 2016).

Jednak paradygmat zarządzania publicznego opartego na współpracy nie został jeszcze jednoznacznie zdefiniowany i opisany w literaturze przedmiotu. Michael Haus i David Sweeting (2006, s. 270) zauważają nawet, że koncepcja Public Governance oznacza raczej kompleksowe spojrzenie na zasady, relacje władzy i znaczenia, w których osadzony jest proces zarządzania, niż jakiś konkretny system i funkcjonujące w nim narzędzia. Wskazać można jedynie pewne mechanizmy trwale wpisane w ten nurt zarządzania publicznego. Tradycyjnie rozumiane uczestnictwo obywateli w procesach rządzenia oznacza środki prawne i przedsięwzięcia organizacyjne skoncentrowane na ułatwianiu dostępu do informacji publicznej, wzmacnianiu praw obywateli do konsultacji w sprawach, które ich bezpośrednio dotyczą oraz zapewnianiu równości głosów w uczciwym systemie demokracji przedstawicielskiej. Jednak coraz powszechniej zauważa się, że uczestnictwo w zarządzaniu publicznym lub zarządzanie partycypacyjne, oznacza wykorzystywanie znacznie bogatszego zbioru metod i zasad angażowania obywateli. Chris Aulich (2009, s. 45) wskazuje na rozwój partnerstw transformacyjnych, ustanowienie ogólnosystemowej wymiany informacji i transferów wiedzy, decentralizację procesu decyzyjnego i dialogu międzyinstytucjonalnego oraz kształtowanie relacji opartych na wzajemności i zaufaniu. Z kolei w najnowszych opracowaniach podkreśla się rolę technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT) w dialogu z mieszkańcami, do czego przyczynia się ekspansja koncepcji e-governance (Saab i inni 2019) oraz rozwój nowych metod deliberacji, partycypacji i angażujących technik badawczych przydatnych w procesach konsultacyjnych i partycypacyjnych (Delli Carpini i in. 2004; Benhama, Husseyb 2018). Wśród badaczy panuje przy tym powszechna zgoda, że współzarządzanie jest alternatywą dla rządzenia (również na poziomie lokalnym) ponieważ kreuje i wykorzystuje samozarządzające się

sieci zamiast układów hierarchicznych, jak również stosuje mechanizmy koordynacji działań opartych na współpracy w miejsce regulacji opartej na władzy. (Pierre 2000, Rhodes 2007). Podobne reguły można przypisać procesom rewitalizacji, bowiem jednym z jej celów jest niewątpliwie dążenie do upodmiotowienia mieszkańców obszarów zdegradowanych, a w efekcie do ukształtowania samowystarczalnej, solidarnej i współpracującej wspólnoty.

Ważny komponent programów rewitalizacji powinna stanowić partycypacja mieszkańców i innych aktorów lokalnych – interesariuszy rewitalizacji. Partycypację należy w tym przypadku postrzegać jako bezpośrednie i długotrwałe zaangażowanie oraz wpływ obywateli na lokalny proces decyzyjny, szczególnie w zakresie polityki publicznej i usług. Wpływ obywateli rozumiany jest tutaj jako zmiany wprowadzone w lokalnych usługach, produktach lub decyzjach politycznych na skutek wniosków i aspiracji mieszkańców. W działaniach partycypacyjnych szczególnie ważne jest zaangażowanie w proces podejmowania decyzji możliwie różnorodnych mieszkańców obszaru zdegradowanego, bowiem niosą oni za sobą unikatową wiedzę na temat potrzeb, potencjałów i zasobów lokalnych (Przywojska 2018).

Równocześnie Beata Wenerska i Izabela Rącka (2018, s. 38) słusznie podkreślają zawodność źle prowadzonej partycypacji. Z jednej strony, włączanie społeczeństwa w podejmowanie decyzji wzmacnia pozycję obywateli i demokrację (Denhardt, Denhardt 2007). Co więcej, aktywne zaangażowanie mieszkańców w życie miasta może prowadzić do poprawy jakości i zwiększenia prawomocności decyzji, wzrostu zaufania i zrozumienia uczestników tego procesu. Jednak w praktyce procesy partycypacji społecznej mogą być nieskuteczne, ponieważ nie zawsze pozwalają na rzeczywisty udział w planowaniu lub innych decyzjach. Sam fakt wysłuchania członków społeczeństwa nie jest satysfakcjonujący, konieczne jest uwzględnianie ich opinii w polityce lokalnej.

Współzarządzanie i partycypacja w świetle KPM i ustawy o rewitalizacji

Partycypacja i współpraca to kluczowe zasady realizacji polityki miejskiej w Polsce, wpisane w szeroką strategię działań w dokumencie Krajowa Polityka Miejska 2023 (2015). Autorzy KPM przyjęli, że głównym celem działań władz samorządowych ma być dążenie do utworzenia miasta otwartego na dialog i zakładającego równość wszystkich jego uczestników. Partycypacja powinna być traktowana jako metoda kierowania rozwojem lokalnym, a jej zakres ma być szczegółowo określany w miejskich dokumentach strategicznych, w tym tych, odnoszących się do procesu rewitalizacji. Wśród istotnych wyzwań, przed którymi stanęły obecnie polskie miasta, jest według

KPM ich degradacja, na którą odpowiedź ma stanowić kompleksowa i zintegrowana rewitalizacja obszarów miejskich. Aby okazała się ona metodą skuteczną i adekwatną do potrzeb i problemów obszaru zdegradowanego, potrzeba według autorów dokumentu współistnienia kluczowych procesów: rzetelnego diagnozowania sytuacji kryzysowej oraz planowania i programowania uwzględniającego w szczególności:

- określenie wizji i koncepcji wyprowadzenia obszaru ze stanu kryzysowego,
- szczegółową analizę i wybór działań rewitalizacyjnych oraz określenie sposobów i warunków ich realizacji,
- określenie źródeł finansowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych.

Każdy z wymienionych elementów wymaga partnerskiego i międzysektorowego strategicznego zaplanowania, a następnie skoordynowanej wspólnej realizacji. Jako rezultat tej współpracy powinien powstać program rewitalizacji „szyty na miarę” lokalnych potrzeb, potencjałów i oczekiwań. Zgodnie z zapisami KPM immanentną cechą skutecznej rewitalizacji jest to, że jest planowana z aktywnym udziałem społeczeństwa. W partnerskim określaniu wizji ważne jest poznanie społecznych oczekiwań mieszkańców obszaru rewitalizacji i całego miasta oraz osiągnięcie generalnej akceptacji dla planowanych zmian zarówno ze strony obywateli, jak i innych aktorów. Na każdym etapie planowania działań rewitalizacyjnych władze miasta powinny dbać o zapewnienie równowagi pomiędzy działaniami służącymi lokalnej społeczności a interesem ogółu mieszkańców miasta oraz wyważenie interesu publicznego z prywatnym (Krajowa. . . 2023, s. 58).

Na wagę współpracy i dialogu z mieszkańcami wskazuje także ustawa z dnia 9 października 2015 roku o rewitalizacji, która definiuje rewitalizację jako proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzony w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie, prowadzone przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie gminnego programu rewitalizacji. Przy czym, zgodnie z art. 2 ust. 2. wśród interesariuszy rewitalizacji znajdują się w szczególności:

1. mieszkańcy obszaru rewitalizacji oraz właściciele, użytkownicy wieczności nieruchomości i podmioty zarządzające nieruchomościami znajdującymi się na tym obszarze, w tym spółdzielnie mieszkaniowe, wspólnoty mieszkaniowe i towarzystwa budownictwa społecznego;
2. mieszkańcy gminy inni niż wymienieni w pkt 1;

3. podmioty prowadzące lub zamierzające prowadzić na obszarze gminy działalność gospodarczą;
4. podmioty prowadzące lub zamierzające prowadzić na obszarze gminy działalność społeczną, w tym organizacje pozarządowe i grupy nieformalne;
5. jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne;
6. organy władzy publicznej;
7. podmioty, inne niż wymienione w pkt 6, realizujące na obszarze rewitalizacji uprawnienia Skarbu Państwa.

Określony ustawowo minimalny zbiór uczestników procesu rewitalizacji, nie ma charakteru domkniętego i możliwe jest jego rozszerzanie, zgodnie z uwarunkowaniami i potrzebami zdiagnozowanymi w konkretnej gminie. Warto jednak w tym miejscu podkreślić, że ustawodawca, tworząc powyższy katalog udziałowców, zagwarantował reprezentację większości istotnych aktorów lokalnych, reprezentujących wszystkie 3 sektory gospodarki. Gwarancja ta została wyraźnie zapisana w art. 3 ustawy, wedle którego przygotowanie, koordynowanie i tworzenie warunków do prowadzenia rewitalizacji, a także samo jej prowadzenie w zakresie właściwości gminy, stanowią jej zadania własne, które gmina realizuje w sposób jawny i przejrzysty, z zapewnieniem aktywnego udziału interesariuszy na każdym etapie (partycypacja społeczna).

Szczegółowo zagadnienie partycypacji społecznej w rewitalizacji opisuje rozdział drugi ustawy, w którym opisano zakres i formy partycypacji społecznej w rewitalizacji. Zgodnie z treścią art. 5. 1. partycypacja społeczna obejmuje przygotowanie, prowadzenie i ocenę rewitalizacji w sposób zapewniający aktywny udział interesariuszy, między innymi poprzez uczestnictwo w konsultacjach społecznych oraz w pracach komitetu rewitalizacji. Partycypacja w rewitalizacji polega w szczególności na:

1. poznaniu potrzeb i oczekiwań interesariuszy oraz dążeniu do spójności planowanych działań z tymi potrzebami i oczekiwaniami;
2. prowadzeniu, skierowanych do interesariuszy, działań edukacyjnych i informujących o procesie rewitalizacji, w tym o istocie, celach, zasadach prowadzenia rewitalizacji, wynikających z ustawy, oraz o przebiegu tego procesu;
3. inicjowaniu, umożliwianiu i wspieraniu działań służących rozwijaniu dialogu między interesariuszami oraz ich integracji wokół rewitalizacji;
4. zapewnieniu udziału interesariuszy w przygotowaniu dokumentów dotyczących rewitalizacji, w szczególności gminnego programu rewitalizacji;

5. wspieraniu inicjatyw zmierzających do zwiększania udziału interesariuszy w przygotowaniu i realizacji gminnego programu rewitalizacji;
6. zapewnieniu w czasie przygotowania, prowadzenia i oceny rewitalizacji możliwości wypowiedzenia się przez interesariuszy.

W ustawie określono również podstawowe zasady dotyczące organizacji konsultacji społecznych w ramach procesu rewitalizacji. Zgodnie z art. 6. ust. 1. Ustawy o rewitalizacji, organem odpowiedzialnym za przeprowadzenie konsultacji społecznych jest wójt, burmistrz albo prezydent miasta. O rozpoczęciu konsultacji społecznych oraz formach, w jakich będą prowadzone, powiadamia się nie później niż w terminie 7 dni przed dniem ich przeprowadzenia, sposób powiadamiania o konsultacjach ma zapewnić udział w nich możliwie szerokiego grona interesariuszy. W ustawie wskazano także formy prowadzenia konsultacji społecznych. Przede wszystkim jest to zbieranie uwag w postaci papierowej lub elektronicznej, w tym za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w szczególności poczty elektronicznej lub formularzy zamieszczonych na stronie gminy w Biuletynie Informacji Publicznej. Wskazano także na bezpośrednie formy dialogu z mieszkańcami, w tym: spotkania, debaty, warsztaty, spacer studyjny, ankiety, wywiady, wykorzystanie grup przedstawicielskich lub zbieranie uwag ustnych, przy czym zalecono zastosowanie co najmniej dwóch ze wskazanych tutaj form konsultowania.

Poza konsultowaniem rozwiązań ze społecznością lokalną, ustawa przewiduje zastosowanie mechanizmu trwałego i sformalizowanego zaangażowania interesariuszy w planowanie, wdrażanie i monitorowanie rewitalizacji. W tym celu sformułowano obowiązek powołania w gminie komitetu rewitalizacji. Zgodnie z art. 7.1. komitet stanowi forum opiniujące i doradcze, a jego skład powinni tworzyć zarówno przedstawiciele władz lokalnych i ich administracji, jak i reprezentanci lokalnej społeczności. Działania komitetu winny obejmować etapy przygotowania, programowania i wdrażania procesu rewitalizacji. Komitet nie jest przy tym nowym organem w gminie i nie dysponuje żadną kompetencją władczą. Jego podstawowym zadaniem jest formułowanie wytycznych oraz organizowanie dyskusji nad przebiegiem rewitalizacji. Ustawa o rewitalizacji dopuszcza powoływanie osobnych komitetów rewitalizacji dla wyznaczonych podobszarów rewitalizacji. W przeciwieństwie do konsultacji społecznych, które charakteryzuje z reguły komunikacja asymetryczna, polegająca na prezentowaniu mieszkańcom gotowych rozwiązań oraz gromadzeniu ich opinii na ten temat, komitet możemy uznać za przejaw realnego włączenia udziałowców w projektowanie i kierowanie zmianą rewitalizacyjną. Tym samym powinien on stanowić doskonałą

odpowiedź na charakterystyczny dla współczesnego zarządzania publicznego trend włączania obywateli jako aktywnych współtwórców usług publicznych (Tuan 2018) i rozwiązań lokalnych w ramach ko-kreacji, w miejsce dotychczasowego postrzegania ich jako biernych odbiorców działań samorządu. W tak rozumianej partycypacji, różni interesariusze mają wpływ na sprawy publiczne, a także wspólnie sprawują kontrolę nad inicjatywami na rzecz rozwoju, decyzjami i zasobami, które ich dotyczą. W przypadku rewitalizacji, która zorientowana jest przede wszystkim na regenerację utraconych zasobów ludzkich i społecznych w gminie, szczególnie istotne jest wdrażanie takich metod i technik partycypacyjnych, które będą miały charakter włączający. Chodzi tutaj zwłaszcza o inkluzywność jako cechę stosowanych procedur diagnostycznych. Włączenie mieszkańców z różnych grup społecznych, w tym marginalizowanych lub wykluczonych, może prowadzić do lepszego rozpoznania ich realnych potrzeb i oczekiwań. Również zapewnienie szerokiej reprezentacji instytucji i organizacji lokalnych w diagnozowaniu i programowaniu rewitalizacji może potencjalnie prowadzić do zwiększenia jej skuteczności, bowiem łączyć się będą zasoby i wiedza różnych elementów systemu instytucjonalnego, z reguły działającego dotychczas w sposób fragmentaryczny i słabo skoordynowany.

Partycypacja społeczna w procesie rewitalizacji w świetle wyników badań GUS

Obecnie głównym źródłem danych statystycznych dotyczących zakresu rewitalizacji w polskich gminach jest raport częściowy *Dane statystyczne z zakresu rewitalizacji na poziomie gmin*, opracowany przez Urząd Statystyczny we Wrocławiu w 2017 roku za lata 2015-2016 dla 2473 gmin. W analizowanym okresie odrębny program rewitalizacji (LPR lub GPR) posiadało 530 gmin, przy czym 255 w 2015 roku, a 455 w 2016 (z czego 170 gmin posiadało program w obydwu latach). Najczęściej samodzielny program rewitalizacji posiadały miasta na prawach powiatu (63,6% w 2015 i 56,1% w 2016), a najrzadziej gminy wiejskie (1,2% w 2015 i 8,1% w 2016), przy czym wyraźnie widać wzrost zainteresowania programowaniem rewitalizacji w gminach wiejskich w 2016 roku.

Główne dane dotyczące stanu rewitalizacji w polskich gminach w 2015 i 2016 roku prezentuje poniższa tabela.

Tabela 1

Podstawowe dane na temat rewitalizacji polskich gmin w 2015 i 2016 roku

	2015	2016
Samodzielny program rewitalizacji dla gminy	225 gmin	445 gmin
Łączna powierzchnia obszarów zdegradowanych w gminach	210 364 ha	715 813 ha
Łączna liczba ludności zamieszkującej obszary zdegradowane	2 430 566 osób	3 942 465 osób
Łączna powierzchnia obszarów rewitalizacji	194 375 ha	288 385 ha
Łączna liczba ludności zamieszkującej obszary rewitalizowane	3 164 865 osób	3 375 939 osób

Źródło: Opracowanie własne, na podstawie: *Dane statystyczne...* 2017.

Z danych zawartych w tabeli wynika, że działania rewitalizacyjne nasiliły się w 2016 roku. W 2015 roku 191 gmin podało informację o powierzchni obszaru zdegradowanego na swoim terenie, łącznie wyniosła ona wówczas 210 364 ha. Powierzchnie obszarów zdegradowanych stanowiły od 0,004% obszaru gminy po całą powierzchnię gminy (średnio 8,7% powierzchni). Z kolei informację o liczbie ludności zamieszkującej obszary zdegradowane przekazało 188 gmin. Wyznaczone obszary zdegradowane zamieszkiwało wówczas 2 430 566 osób, co stanowiło około 27% ogółu mieszkańców tych gmin. W 2016 roku informację o powierzchni obszaru zdegradowanego podało już 414 gmin, łącznie powierzchnia ta wyniosła 715 813 ha. Powierzchnie obszarów zdegradowanych ponownie stanowiły od 0,004% obszaru gminy po całą powierzchnię gminy, średnio dawało to 14,4% powierzchni gmin. Obszary te zamieszkiwało łącznie 3 942 465 osób, co stanowiło około 29% ogółu mieszkańców badanych gmin (N=403).

Powierzchnię obszarów rewitalizacji w 2015 r. podało 221 gmin. Wynosiła ona 194 375 ha, przy czym obszary rewitalizacji stanowiły od 0,004% powierzchni gminy po całą powierzchnię gminy, średnio stanowiąc 6,8% powierzchni. Wyznaczone obszary rewitalizacji zamieszkiwało łącznie 3 164 865 osób, co stanowiło około 26% mieszkańców tych gmin. W 2016 r. informację o powierzchni obszaru rewitalizacji na terenie gminy podało 436 gmin. Łączna powierzchnia obszarów rewitalizacji wynosiła 288 385 ha. Obszary rewitalizacji stanowiły od 0,004% do 99,9% powierzchni gminy, średnio stanowiąc 5,4% powierzchni. Łącznie obszary rewitalizowane w badanych gminach zamieszkiwało 3 375 939 osób, co stanowiło około 22% mieszkańców.

W kwestionariuszu opracowanym przez GUS odrębny blok pytań poświęcono partycypacji społecznej w procesie rewitalizacji. Pytano przede

wszystkim o liczbę i okres prowadzenia konsultacji społecznych oraz o funkcjonowanie w gminie komitetu rewitalizacji. Na co najmniej jedno z pytań w ramach tego bloku odpowiedziało 458 badanych gmin.

Tabela 2

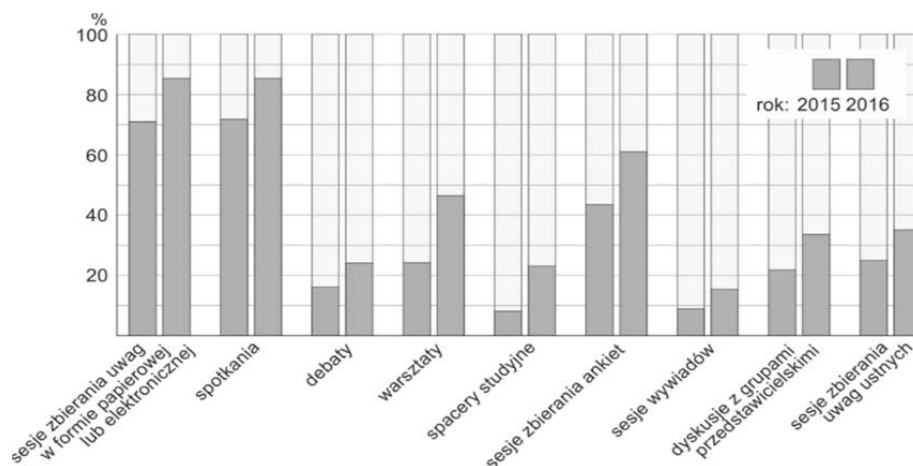
Liczba gmin prowadzących konsultacje dotyczące rewitalizacji w 2015 i 2016 roku

Liczba konsultacji	Konsultacje społeczne w procesie rewitalizacji					
	Przed przyjęciem PR		W trakcie realizacji PR		Po zakończeniu realizacji PR	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016
razem	116	360	24	100	7	-
1	59	89	12	47	5	-
2	25	72	3	23	1	-
3	13	51	4	10	1	-
4	5	36	3	7	-	-
5	2	25	1	5	-	-
6-10	9	68	1	5	-	-
11 i więcej	3	18	-	3	-	-

Źródło: Opracowanie własne, na podstawie: *Dane statystyczne...* 2017, s. 49.

Konsultacje społeczne organizowano w gminach najczęściej przed przyjęciem programu rewitalizacji, przy czym przeważnie organizowano je jednokrotnie. Aktywność gmin w tym zakresie zwiększyła się wyraźnie w 2016 roku, jednak tendencja pozostała taka sama – nie prowadzono systematycznego dialogu z mieszkańcami. Zdecydowanie rzadziej organizowano konsultacje w trakcie realizacji już ustalonego programu rewitalizacji. Trudno wnioskować o zainteresowaniu gmin dialogiem z mieszkańcami po zakończeniu programu, bowiem z danych GUS nie wynika ile gmin ukończyło realizację procesu rewitalizacji w badanym okresie. Dane przedstawione w tabeli numer 2 potwierdzają sformułowaną wcześniej w artykule obserwację, iż konsultacje społeczne często przyjmują formę komunikacji asymetrycznej, polegającej na prezentowaniu mieszkańcom gotowych rozwiązań oraz gromadzeniu ich opinii na ten temat. W badanym okresie zorganizowano je 607 razy z czego aż 467 przed przyjęciem programu, a jedynie 124 w trakcie jego obowiązywania. Jest to smutna konstatacja, bowiem rewitalizacja to proces oparty na ciągłym dialogu z mieszkańcami i innymi interesariuszami.

Raport GUS dostarcza również interesujących informacji na temat form konsultacji społecznych stosowanych przez gminy. Zbiorcze wyniki prezentuje poniższy wykres.



Wykres 1. Formy konsultacji społecznych w badanych gminach w 2015 i 2016 roku.

Źródło: Opracowanie własne, na podstawie *Dane statystyczne...* 2017, s. 51.

Badane gminy stosowały bardzo tradycyjne formy konsultacji społecznych. Zarówno w 2015, jak i w 2016 roku w większości gmin zbierano opinie mieszkańców w formie uwag papierowych lub elektronicznych (71% badanych gmin w 2015 r. i 85,4% w 2016 r.). Podobnym zainteresowaniem cieszyły się spotkania (71,8% w 2015 r. i 85,4% w 2016 r.). Trzecią z najczęściej stosowanych form były badania ankietowe – w 2015 roku prowadziło je blisko 45% badanych gmin, a w 2016 roku około 60%. Bardziej zaawansowane i angażujące mieszkańców techniki konsultacji nie cieszyły się zainteresowaniem w badanych gminach. Spacery studyjne, debaty, sesje wywiadów to metody realnie włączające mieszkańców w proces rewitalizacji. Umożliwiają one wymianę poglądów, opinii. Pozyskiwane w ten sposób dane mają charakter jakościowy, dzięki czemu jest możliwe szczegółowe rozpoznanie mechanizmów powstawania i sieciowania problemów na obszarach zdegradowanych. Służą one także pozyskiwaniu informacji o stopniu zaspokojenia potrzeb mieszkańców i interesariuszy rewitalizacji, a tym samym umożliwiają monitorowanie całego procesu.

W 2015 roku w 49 gminach powołano komitety rewitalizacji lub inne ciała o charakterze doradczym. Łącznie zasiadło w nich 586 osób. W poszczególnych gminach liczba ich członków wahała się od 4 do nawet 42 osób. Dwie gminy powołały po trzy komitety, zaś trzy kolejne po dwa. Sytuacja diametralnie zmieniła się w 2016 roku, z danych GUS wynika, że istniało wówczas aż 214 komitetów lub innych ciał doradczych, w których łącznie

zasiadło aż 2447 osób. Ponownie niektóre gminy powołały więcej niż jeden komitet. Zarówno w 2015, jak i w 2016 roku część komitetów powołano już po przyjęciu programu rewitalizacji (odpowiednio 23,1% oraz 19,6%). Warto w tym miejscu podkreślić, że członkowie komitetu rewitalizacji powołanego po uchwaleniu gminnego programu rewitalizacji, nie mają w zasadzie żadnej możliwości zaangażowania się w opracowanie kluczowego dokumentu wytyczającego priorytety, cele i przedsięwzięcia rewitalizacyjne. Przekreśla to możliwości ko-kreacji procesu rewitalizacji, a stwarza podstawy do funkcjonowania komitetów „biurokratyczno-formalnych” – powołanych za sprawą przymusu ustawowego (w przypadku gmin prowadzących rewitalizację na podstawie GPR i zgodnie z ustawą o rewitalizacji), a nie szczerzej woli współdziałania ukierunkowanego na dobro wspólne różnych użytkowników obszaru rewitalizacji. W rezultacie tworzy się system pozornej (aczkolwiek zinstytucjonalizowanej) partycypacji (Przywojska, 2018).

Podsumowanie

Współpraca międzysektorowa, partycypacja społeczna, czy partnerstwa lokalne to niezwykle ważne uwarunkowania skutecznej rewitalizacji. Wspomagają one właściwą diagnozę problemów i potencjałów lokalnych, umożliwiają łączenie zasobów niezbędnych dla prawidłowego przebiegu zmiany rewitalizacyjnej, ułatwiają dzielenie się wiedzą i sprzyjają kreowaniu innowacji w gminie. Włączenie szerokiej grupy interesariuszy na etapie diagnozowania, programowania, wdrażania i monitorowania rewitalizacji, czyni z nich realnych udziałowców zmiany. Znaczny wysiłek na rzecz upowszechniania w samorządach modelu współzarządzania rewitalizacją poczyniono zarówno w ramach opracowania Krajowej Polityki Miejskiej 2023, jak i w samej ustawie o rewitalizacji. Badania prowadzone przez GUS pokazują co prawda jedynie statystyczny obraz partycypacji społecznej w procesie rewitalizacji, jednak pozwalają na sformułowanie pierwszych wniosków generalnych. Stosowane w gminach metody partycypacji wydają się ciągle bardzo powierzchowne i formalne. Brakuje metod partycypacji angażujących mieszkańców we wspólne działania. Przeważnie konsultowane są gotowe rozwiązania, rzadko zaś słuca się głosu mieszkańców i innych udziałowców w trakcie realizacji programów rewitalizacji.

Literatura

- AULICH CH. (2009), From Citizen Participation to Participatory Governance in Australian Local Government, „Commonwealth Journal of Local Governance”, nr 2.

- BENHAMA C. F., HUSSEYB K. E. (2018), Mainstreaming deliberative principles in Environmental Impact Assessment: current practice and future prospects in the Great Barrier Reef, Australia, „Environmental Science and Policy 89”, s. 176-183.
- BIFULCO L. (2016), Citizenship and governance at a time of territorialization: The Italian local welfare between innovation and fragmentation, „European Urban and Regional Studies”, 23(4), s. 628-644.
- COAFFEE J., JOHNSTON L. (2005) The management of local government modernisation: Area decentralisation and pragmatic localism, „International Journal of Public Sector Management”, 18(2), s. 164-177,
- DANE statystyczne z zakresu rewitalizacji na poziomie gmin (2017), Raport cząstkowy, Urząd Statystyczny we Wrocławiu.
- DELLI CARPINI M. X., COOK F. L., JACOBS L. R. (2004), Public deliberation, discursive participation, and citizen engagement: A review of the empirical literature, „Annual Review of Political Science”, 7, s. 315-344.
- DENHARDT R., DENHARDT J. V. (2007), The New Public Service: Serving, Not Steering, ME Sharpe, Armonk, New York.
- DOYLE S. A. (2004), Urban regeneration in New York: gardens and grocers, „International Journal of Retail & Distribution Management”, 32(12), s. 582-586.
- HAUS M., SWEETING S. D. (2006). Local Democracy and Political Leadership: Drawing a Map, „Political Studies”, 54(2), s. 267-88.
- HUSTON S., DARCHEN S. (2014), Urban regeneration: An Australian case study insights for cities under growth pressure, „International Journal of Housing Markets and Analysis”, 7(2), s. 266-282;
- IZDEBSKI H. (2007), Od administracji publicznej do public governance, „Zarządzanie Publiczne”, nr 1, s. 14-18.
- KRAJOWA Polityka Miejska 2023 (2015), Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa.
- LESZKOWICZ-BACZYŃSKI J. (2015), Rewitalizacja społeczna jako odpowiedź na problemy obszarów miejskich, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Sociologica”, nr 52, Łódź.
- MANDELI K. N. (2016), New public governance in Saudi cities: An empirical assessment of the quality of the municipal system in Jeddah, „Habitat International”, 51.

- PIERRE J. (RED.) (2000), „Debating Governance: Authority, Steering and Democracy”, Oxford University Press, Oxford.
- PRZYWOJSKA J. (2018), Revitalisation Committee – a Form of the Co-management of the Revitalisation Process on the Example of the City of Łódź, [w:] Zarządzanie procesem rewitalizacji, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, XIX/3/III, red. J. Przywojska, P. Morawski, Wydawnictwo Społecznej Akademii Nauk, Łódź-Warszawa.
- RHODES RAW (2007), Understanding governance: ten years on, „Organization Studies”, 28(8), s. 1243-1264.,
- ROBERTS P., SYKES H. (2000), Urban Regeneration: A Handbook, Sage, London.
- SAAB F., COUTO LIRA R. W., DE SOUZA ALVES C., DE SOUZA BERMEJO P. H., ALVES BORGES G. H. (2019), Public Management and Technology: How Can e-Government Strategies Contribute to Greater Efficiency in Public Expenditures?, „Advances in Intelligent Systems and Computing”, 797, s. 457-470.
- TUAN (TUAN LUU) L. T. (2018), Behind the influence of job crafting on citizen value co-creation with the public organization: joint effects of paternalistic leadership and public service motivation, „Public Management Review”, 20(10), s. 1533-1561.
- USTAWA o rewitalizacji z dnia 9 października 2015 r. (2015), Dziennik Ustaw z 2018 r. poz. 1398.
- WOOLRYCH R., SIXSMITH J. (2013) Placing well-being and participation within processes of urban regeneration, „International Journal of Public Sector Management”, 26(3), s. 216-231.
- WENERSKA B, RAČKA I. (2018), Partycypacja społeczna w procesie rewitalizacji, [w:] Zarządzanie procesem rewitalizacji, Przedsiębiorczość i Zarządzanie XIX/3/III, red. J. Przywojska, P. Morawski, Wydawnictwo Społecznej Akademii Nauk, Łódź-Warszawa.

Justyna Przywojska

CO-GOVERNANCE AND SOCIAL PARTICIPATION IN REVITALIZATION

Keywords: social participation, co-governance, revitalization.

The statutory framework of revitalization in Poland clearly indicates that local co-governance constitutes a context for the rehabilitation process. This primarily means using mechanisms and tools of revitalization that are based on engagement (participation) of citizens and other local actors. Such measures may be described as directed at the community, and their implementation should be preceded by a diagnosis of the participatory potential of the local community. The article aims to show the importance of co-operation and social participation in the revitalization process. The author presents theoretical assumptions of the co-governance model, the legal context for participation and co-governance in revitalization, as well as the GUS (Central Statistical Office) statistical data on revitalization in counties, the purpose of which was to diagnose social consultations on revitalization between 2015 and 2016.

Justyna Przywojska

WSPÓŁZARZĄDZANIE I PARTYCYPACJA SPOŁECZNA W REWITALIZACJI

Słowa kluczowe: partycypacja społeczna, współzarządzanie, rewitalizacja.

Ustawowo określone ramy rewitalizacji w Polsce wyraźnie wskazują na współzarządzanie samorządowe (governance) jako kontekst procesu odnowy. Chodzi tutaj przede wszystkim o stosowanie w rewitalizacji mechanizmów i narzędzi opartych na zaangażowaniu (partycypacji) obywateli i innych aktorów lokalnych. Działania takie określić można jako rewitalizację nakierowaną na wspólnotę, przy czym ich implementację powinna poprzedzać diagnoza partycypacyjnego potencjału lokalnej społeczności. Celem artykułu jest wskazanie znaczenia współdziałania i partycypacji społecznej w procesie rewitalizacji. W tekście zostaną zaprezentowane teoretyczne założenia modelu governance, prawne uwarunkowania partycypacji i współzarządzania w rewitalizacji oraz wyniki badania GUS: „Dane statystyczne z zakresu rewitalizacji na poziomie gmin” w zakresie diagnozy procesu konsultacji społecznych w rewitalizacji w latach 2015-2016.