

ZARZĄDZANIE PROCESEM REWITALIZACJI – MIĘDZY POPULIZMEM A PARTYCYPACJĄ

GRZEGORZ PANEK

Szkoła Wyższa im. Bogdana Jańskiego w Warszawie

ABSTRACT

The goal of the article is to analyze management of the revitalization process in the context of the occurrence of both populist and participatory behaviors. The main task of revitalization, enshrined in the Act of 9 October 2015 on revitalization, it is to remove from the crisis state areas classified as degraded. Activities in this area should be conducted in a comprehensive manner and focus on the needs of the local community, space and the economy. Practice in many cases shows the lack of a coherent concept of revitalization, integrating the interests of the triad mentioned above. Financial resources obtained for the implementation of revitalization projects are treated as a kind of “repair fund” and are allocated to a large extent on infrastructure projects (“hard projects”), while marginalizing the importance of social projects (“soft projects”), serving the development of the community connected with the revitalized area. Therefore, it is so important that the authorities responsible for managing the revitalization process can appreciate the value of social participation. It is, after all, an inherent element of the revitalization process, and the omission or minimization of its significance brings tangible damage. Participatory governance, in contrast to activities based on populist rhetoric, is a guarantee of stability and long-term character of the revitalization process.

Keywords: local community, management, participation, populism, revitalization

✉ Adres do korespondencji: grzegorz.t.panek@gmail.com

Wprowadzenie

Akcesja Polski do Unii Europejskiej (UE) umożliwiła samorządom lokalnym pozyskiwanie środków finansowych na cele rozwojowe w niespotykanej dotąd skali. Jednym z obszarów, na które władze lokalne mogą przeznaczać pozyskane fundusze, są projekty rewitalizacyjne. Pojęcie *rewitalizacji* funkcjonuje w szerszym dyskursie publicznym od roku 2007, który stanowił początek kolejnego, siedmioletniego okresu programowania środków pomocowych Unii Europejskiej na lata 2007–2013. Dla Polski, która w struktury UE wstąpiła 1 maja 2004 roku, był to pierwszy pełny okres budżetowania.

Działania samorządów w zakresie rewitalizacji w latach 2007–2013 skupiały się w głównej mierze na realizacji tzw. projektów ‘twardych’, mających na celu poprawę estetyki przestrzeni oraz modernizację budynków i infrastruktury. Władze samorządowe rozumiały rewitalizację jako remont i w taki też sposób alokowały pozyskane środki. Istnieje kilka przyczyn takiego stanu rzeczy. Po pierwsze, aż do wejścia w życie Ustawy o rewitalizacji z dnia 9 października 2015 roku w Polsce brakowało aktów prawnych, które regulowałyby ten proces¹. Samorządy, aplikując z sukcesem o środki finansowe z programów unijnych, przestrzegały wytycznych projektowych i na ich podstawie realizowały i rozliczały inwestycje. Po wtóre, rezultaty projektów ‘twardych’ są widoczne dla każdego (np. wyremontowane chodniki, parking z kostki brukowej, nowa elewacja budynków), w odróżnieniu od rezultatów projektów ‘miękkich’, które ze względu na swój charakter są odroczone w czasie (np. wzrost kompetencji społecznych osób zagrożonych wykluczeniem, zwiększenie szans powrotu bezrobotnych na rynek pracy, aktywizacja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych). Fakt ten przekłada się na umocnienie pozytywnego wizerunku lokalnych samorządowców w oczach potencjalnych wyborców i dla wielu włodarzy stanowi wystarczający argument dla kontynuowania działań. Po trzecie, przygotowanie projektów społecznych to proces złożony, a czas ich trwania jest długi. W połączeniu z mało spektakularnymi, na pierwszy rzut oka, rezultatami nie stanowią one atrakcyjnej alternatywy dla projektów ‘twardych’. Po czwarte, realizacja projektów rewitalizacyjnych, w szczególności projektów ‘miękkich’, wymaga partycypacji społecznej, czyli zaangażowania obywateli w proces rozwiązywania problemów, które wszak dotyczą ich samych. Tymczasem poziom kapitału społecznego w Polsce od wielu lat utrzymuje się na niskim poziomie. Mimo że od transformacji ustrojowej minęły już niemal trzy dekady, w obszarze kreowania zaufania obywateli do państwa i jego instytucji – oraz do siebie nawzajem – nadal pozostaje wiele do naprawienia. Rewitalizacja w okresie programowania 2014–2020 ma szansę odwrócić opisany

¹ Należy zaznaczyć, że do 2023 roku gminy w dalszym ciągu nie mają obowiązku realizacji projektów rewitalizacyjnych na podstawie Ustawy z dnia 9 października 2015 roku. Zamiast tego mogą opierać się m.in. na zapisach tzw. lokalnych programów rewitalizacji, opracowywanych na lata 2007–2013, lub na innych dokumentach. W takiej sytuacji jednak gminom nie przysługują uprawnienia, jakie daje wzmiankowana ustawa.

powyżej negatywny trend i skupić się na istocie procesu, czyli na rozwiązywaniu realnych problemów społeczności lokalnych.

Zdaniem autora tytuł niniejszego artykułu *Zarządzanie procesem rewitalizacji – między populizmem a partycypacją*, zwłaszcza drugi jego człon, wiernie oddaje złożoną sytuację, w jakiej znajdują się dziś wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast, realizujący projekty w ramach rewitalizacji. Z jednej strony proces ten niesie z sobą bowiem pokusę zarządzania przez populizm i demagogię w celu realizacji partykularnych interesów, z drugiej – szereg wyzwań w obszarze integracji i aktywizacji społeczności lokalnej wokół wspólnego projektu naprawy tego, co dysfunkcyjne w obrębie lokalnej sfery publicznej. Stanowi ona, jak pisze Jürgen Habermas, „sieć do przekazywania informacji i punktów widzenia”². Mirosława Marody i Anna Giza-Poleszczuk postrzegają ją natomiast jako „przestrzeń integracji międzygrupowej”³, której sedno stanowi „uogólnianie i uwspólnianie wyborów oraz zachowań w obrębie zorganizowanej przestrzeni, na straży której stoją pewne ogólne kryteria lub warunki przejścia, kreujące «publiczność» o abstrakcyjnej (ogólnej) tożsamości, wykraczającej poza «prywatny», tzn. wewnątrzgrupowy, świat życia jednostek”⁴. Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że sposób zarządzania projektami rewitalizacyjnymi jest wskaźnikiem jakości sfery publicznej na płaszczyźnie lokalnej. Praktyka dowodzi, że porozumiewanie się i wspólne działanie ludzi w obrębie lokalnej sfery publicznej w zakresie szeroko pojętej dbałości o dobro wspólne, np. wspólnego kształtowania przestrzeni lokalnej, w dalszym ciągu stanowi raczej wyjątek niż regułę. To z kolei daje władzom lokalnym asumpt do podejmowania w tym zakresie arbitralnych decyzji.

Celem niniejszego artykułu jest zatem analiza zarządzania procesem rewitalizacji w kontekście występowania bipolarnych zjawisk populizmu oraz partycypacji społecznej jako wskaźnika jakości sfery publicznej na płaszczyźnie lokalnej. Rozważania w tym zakresie rozpoczną omówienie treści ustawy o rewitalizacji z dnia 9 października 2015 roku, po której zanalizowane zostaną dostępne projekty gminnych programów rewitalizacyjnych w powiązaniu ze strategiami rozwoju przedmiotowych gmin oraz zakres przeprowadzonych obserwacji dotyczących konsultacji społecznych wybranych programów.

Rewitalizacja

Ustawa z dnia 9 października 2015 roku określa rewitalizację jako „proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzony w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczno-

² J. Habermas (1998). *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. MIT Press, Cambridge, MA, s. 360.

³ M. Marody, A. Giza-Poleszczuk (2004). *Przemiany więzi społecznych*. Scholar, Warszawa, s. 263.

⁴ *Ibidem*, s. 267.

ści, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie, prowadzone przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie gminnego programu rewitalizacji⁵. Definicja ta zawiera kilka ważnych elementów, na które należy zwrócić uwagę. Po pierwsze, projekty realizowane w ramach rewitalizacji mają na celu trwałą zmianę negatywnej sytuacji społeczności lokalnej. Nie jest więc istotą rewitalizacji, jak to już zaznaczono powyżej, podniesienie poziomu estetyki danego miejsca. Jest nią poprawa warunków życia ludzi. Naprawa dysfunkcyjnych elementów infrastruktury może być zatem jedynie środkiem do tego celu. Potwierdza to Jerzy J. Parysek, który konstatuje, że rewitalizacja jest procesem:

- „przywracania funkcjonalności zdegradowanym i niefunkcjonalnym obszarom miast i terenów wiejskich, a nie pojedynczym obiektom;
- kompleksowym, obejmującym aspekty: ekonomiczne, społeczne, prawne, organizacyjne, techniczne, przestrzenno-funkcjonalne, urbanistyczne, architektoniczne, historyczne i inne;
- którego podjęcie i realizację warunkują: rynek nieruchomości, rachunek ekonomiczny, racjonalnie określone korzyści indywidualne i ogólnospołeczne (nie tylko materialne) oraz zasady sprawiedliwości społecznej⁶.

Po wtóre, działania w ramach rewitalizacji powinny być prowadzone przez instytucje i grupy bezpośrednio tym procesem zainteresowane, m.in. mieszkańców obszaru rewitalizacji, właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości oraz podmioty zarządzające nieruchomościami, osoby i instytucje prowadzące na obszarze rewitalizacji działalność gospodarczą i społeczną, jednostki samorządu terytorialnego, organa władzy publicznej oraz podmioty realizujące na obszarze rewitalizacji uprawnienia Skarbu Państwa⁷. Po trzecie, w myśl nowej ustawy, kierunek działań w zakresie rewitalizacji wyznacza tzw. gminny program rewitalizacji (GPR)⁸. Jest to dokument przyjmowany uchwałą rady gminy. Nie stanowi on aktu prawa miejscowego, nie jest zatem źródłem prawa powszechnie obowiązującego i, co za tym idzie, nie wiąże adresatów norm prawnych, a jedynie – odpowiednio – wójta gminy, burmistrza lub prezydenta miasta, który pozostaje jedynym adresatem i projektodawcą GPR⁹. Na gminny program rewitalizacji składają się: charakterystyka gminy wraz z analizą strategiczną silnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń (SWOT); diagnoza sytuacji wyjściowej na terenie gminy w podziale na obszary interwencji; delimitacja obszaru zdegradowanego oraz obszaru rewitalizacji; charakterystyka obszaru rewitalizacji wraz z celami i kierunkami rewitalizacji; informacje na temat partycypacji społecznej w proce-

⁵ Ustawa o rewitalizacji z dnia 9 października 2015 roku, Dz. U. z 2015 roku, poz. 1777, art. 2, ust. 1.

⁶ J.J. Parysek (2016). O najbliższej przyszłości rewitalizacji w Polsce: pragmatycznie i prognostycznie. *Problemy Rozwoju Miast – Kwartalnik Naukowy Instytutu Rozwoju Miast*, 13(4), s. 8.

⁷ Ustawa o rewitalizacji z dnia 9 października 2015 roku, art. 2, ust. 2.

⁸ W perspektywie finansowej 2007–2013 projekty rewitalizacyjne realizowane były na podstawie tzw. lokalnych programów rewitalizacji (LPR).

⁹ Ustawa o rewitalizacji – praktyczny komentarz. Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa / Departament Polityki Przestrzennej, Warszawa 2016, s. 25.

sie rewitalizacji; plan finansowy gminnego programu rewitalizacji; powiązanie gminnego programu rewitalizacji z nadrzędnymi dokumentami strategicznymi o charakterze obligatoryjnym; podsystem zarządzania; podsystem wdrażania; monitoring i ewaluacja; polityka promocji¹⁰.

W art. 7 ustawy o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 roku zawarto katalog zadań własnych gminy¹¹. Zestawienie to nie zawiera rewitalizacji traktowanej jako proces całościowy. Zadanie własne gminy stanowią jednak pewne elementy tego procesu, wyszczególnione w art. 3 ust. 1 ustawy o rewitalizacji z dnia 9 października 2015 roku. Są to: „przygotowanie, koordynowanie i tworzenie warunków do prowadzenia rewitalizacji, a także jej prowadzenie w zakresie właściwości gminy”¹². Jest to jednak zadanie o charakterze fakultatywnym, co oznacza, że to władze gminy decydują o jego wykonaniu. Z drugiej strony, należy pamiętać, że w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 roku ustawodawca zawarł szereg zadań obligatoryjnych, które mogą stanowić elementy procesu rewitalizacji. Zatem, w omawianym zakresie, możliwość niestosowania ustawy o rewitalizacji nie jest równoznaczna z brakiem konieczności stosowania ustawy o samorządzie gminnym¹³.

Partycypacja społeczna

Niezwykle istotnym z punktu widzenia tematyki niniejszego opracowania jest zapis art. 3 ust. 2 ustawy o rewitalizacji z dnia 9 października 2015 roku. Ustawodawca nakazuje w nim realizację opisanych powyżej zadań własnych gminy „w sposób jawny i przejrzysty, z zapewnieniem aktywnego udziału interesariuszy na każdym etapie (partycypacja społeczna)”¹⁴. Partycypacja społeczna, inaczej zwana horyzontalną bądź wspólnotową, to „udział jednostek w działaniach zbiorowych, podejmowanych w społecznościach, do których one przynależą lub w których żyją na co dzień”¹⁵. Do form udziału obywateli w życiu zbiorowym zalicza się m.in. aktywną obecność w procesie powstawania i funkcjonowania lokalnych grup obywatelskich oraz organizacji trzeciego sektora, zaangażowanie w wolontariat itp.¹⁶ Wyróżnia się trzy poziomy partycypacji społecznej (zob. rys. 1).

¹⁰ Opracowanie własne na podstawie analizy dostępnych projektów gminnych programów rewitalizacji. Por. Ustawa z dnia 9 października 2015 roku o rewitalizacji, art. 15, ust. 1.

¹¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, Dz.U. z 1990 roku, nr 16, poz. 95, art. 7.

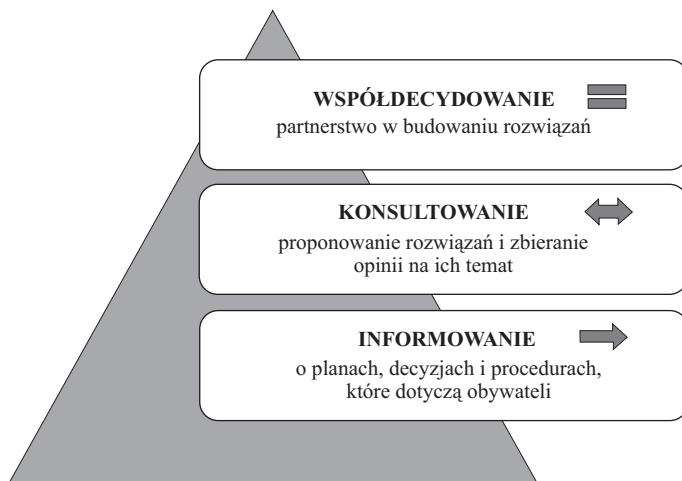
¹² Ustawa z dnia 9 października 2015 roku o rewitalizacji, art. 3, ust. 1.

¹³ Por. Ustawa o rewitalizacji – praktyczny komentarz..., s. 11.

¹⁴ Ustawa z dnia 9 października 2015 roku o rewitalizacji, art. 3, ust. 2.

¹⁵ http://www.decdujmyrazem.pl/partycypacja/co_to_jest_partycypacja__.html; 16.08.2017.

¹⁶ *Ibidem*.



Rysunek 1. Piramida partycypacji

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <http://partycypacjaobywatelska.pl/strefa-wiedzy/abc-partycypacji/co-to-jest-partycypacja-obywatelska-2/>; 16.08.2017.

U podstawy piramidy, podobnie jak u podstaw procesu partycypacji społecznej, leży informowanie obywateli przez władze lokalne o działaniach planowanych w zakresie rewitalizacji. Jak zaznaczono na powyższym rysunku strzałką, informowanie jest jednak procesem jednokierunkowym, tzn. nie zakłada zaistnienia zjawiska sprzężenia zwrotnego. Niedoskonałość tę uzupełnia wyższy poziom piramidy – konsultowanie. Na tym etapie władze lokalne proponują rozwiązania konkretnych problemów związanych z rewitalizacją, oczekując od obywateli informacji zwrotnej (strzałka z dwukierunkowym grotem). Najdoskonalszym etapem procesu partycypacji społecznej jest jednak współdecydowanie, zobrazowane jako szczyt piramidy. To na tym etapie obywatel przestaje być wyłącznie petentem, dysponentem prawa głosu potrzebnego do realizacji zamysłu władz, a zaczyna pełnić rolę partnera w działaniu (znak równości na diagramie). Jak wskazuje sama nazwa, współdecydowanie zakłada jednomysłność, oznacza jednak także wspólną odpowiedzialność za powzięte decyzje. W przypadku obywateli nie jest to co prawda odpowiedzialność prawna, niemniej jednak istotny jest aspekt psychologiczny tego procesu – poczucie odpowiedzialności za wspólny projekt rodzi zaangażowanie, pobudza kreatywność i wyzwala troskę o dalszą przyszłość realizowanego przedsięwzięcia.

W wielu samorządach piramida partycypacji ogranicza się wyłącznie do informowania społeczności lokalnej o polityce władz oraz do swego rodzaju rozumianego procesu konsultacji społecznych. Anna Rębowska podaje, że „najczęściej spotykane w badaniach są sytuacje unikania bezpośrednich kontaktów tak długo, jak to jest możliwe [...] oraz sytuacje nieprecyzowania i niepoddawania pod dyskusję

podstawowych celów, a ujawnianie dopiero gotowych rozwiązań (chętnie jedno-wariantowych, a więc nie dających szansy wyboru), które są już na tyle szczegółowe, że nie skłaniają do zastanowienia się nad sprawami generalnymi, a jedynie mogą dać asumpt do obrony własnych zagrożonych interesów. Efektem społecznym jest albo apatia i poczucie bezsily (nikłe zainteresowanie), albo odwrotnie – samoobrona przez atak¹⁷. W taki oto sposób następuje powolne przejście od partycypacji do zachowań noszących znamiona populizmu oraz manipulacji opinią publiczną.

Polskie samorządy coraz częściej opracowują i przyjmują w drodze uchwały regulaminy konsultacji społecznych. Jednak, jak pisze Oktawiusz Chrzanowski, wprowadzenie owych zapisów w życie uzależnione jest od konkretnych decyzji zarządczych podejmowanych przez włodarzy gmin oraz urzędników odpowiedzialnych za organizację procesu konsultacji społecznych, a te nie zawsze sprzyjają myśleniu zorientowanemu na partycypację¹⁸. Problem ten ma charakter globalny. W literaturze przedmiotu opisano m.in. studium przypadku Urzędu Gminy Lambeth w Wielkiej Brytanii, krytykowanego za niewystarczające korzystanie z konsultacji społecznych w procesie zarządzania rozwojem gminy. W reakcji na zarzuty interesariuszy w urzędzie opracowano księgę standardów i procedur konsultacyjnych i badawczych. Jej główne założenia streszczono w dziewięciu punktach: 1) przekazywanie interesariuszom informacji na temat usług publicznych oraz prowadzonych projektów w najbardziej uczęszczanych miejscach i dogodnej formie, w celu maksymalizacji frekwencji w konsultacjach społecznych; 2) klarowne formułowanie celu i harmonogramu konsultacji społecznych; 3) dogłębne wyjaśnianie celów działań oraz sposobów wykorzystania pozyskanych wyników; 4) aktywne i dokładne zbieranie opinii interesariuszy przed podjęciem działań; 5) obejmowanie konsultacjami społecznymi możliwie najszerszego spektrum grup w obrębie społeczności lokalnej, włączając te o utrudnionym dostępie, i uwzględnianie ich potrzeb; 6) właściwy dobór metod i technik badawczych w procesie konsultacji społecznych; 7) rzetelne informowanie interesariuszy o wynikach konsultacji społecznych oraz ich wpływie na podejmowane decyzje; 8) dzielenie się wiedzą pozyskaną w wyniku konsultacji społecznych z partnerami w celu maksymalnego wykorzystania pozyskanych opinii w procesie zarządzania rozwojem; 9) monitoring i ewaluacja działań w ramach konsultacji społecznych¹⁹.

Rozszerzeniem zapisu art. 3 ust. 2 Ustawy o rewitalizacji z dnia 9 października 2015 roku dotyczącego partycypacji społecznej w realizacji zadań własnych gminy jest rozdział 2 tej ustawy, traktujący szerzej o udziale interesariuszy w procesie przygotowania, prowadzenia i oceny rewitalizacji. Wyszczególnia on dwie

¹⁷ A. Rębowska (1990). Uspołecznienie planowania miejscowego: doświadczenia i propozycje. *Wyróżnione Problemy Warsztatowe Planowania Miejskowego*, 5. Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej Oddział w Krakowie, Kraków, s. 37.

¹⁸ O. Chrzanowski (2013). Standardy partycypacji. W: *Elementy partycypacji*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa, s. 66.

¹⁹ *Ibidem*, s. 66–67.

zasadnicze formy partycypacji społecznej w procesie rewitalizacji: prowadzenie konsultacji społecznych oraz powołanie do życia Komitetu Rewitalizacji – ciała o charakterze opiniodawczo-doradczym, skupiającego interesariuszy rewitalizacji z danej gminy²⁰. Ustawodawca wskazuje na szereg form konsultacji społecznych w omawianym procesie. Są to:

1. „zbieranie uwag w postaci papierowej lub elektronicznej, w tym za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w szczególności poczty elektronicznej lub formularzy zamieszczonych na stronie podmiotowej gminy w Biuletynie Informacji Publicznej;
2. spotkania, debaty, warsztaty, spacer studyjny, ankiety, wywiady, wykorzystanie grup przedstawicielskich lub zbieranie uwag ustnych”²¹.

Władze gminy zobowiązane są wybrać jedną formę konsultacji społecznych spośród wymienionych w pkt. 1 oraz co najmniej dwie z zaproponowanych w pkt. 2²². Należy zauważyć, że formy konsultacji społecznych wymienione w pkt. 1 obciążone są dla pewnych grup interesariuszy wysoką barierą dostępu. Istotną rolę odgrywa tutaj np. kwestia braku dostępu do Internetu oraz niski poziom sprawności w wyszukiwaniu informacji w sieci, głównie przez osoby nieposiadające wystarczających kompetencji informatycznych. Wypełnianie kwestionariuszy, a w szczególności udzielanie odpowiedzi na pytania otwarte, jest też zadaniem czasochłonnym i wymagającym namysłu oraz koncentracji. Ponadto z powodu ograniczonego spektrum możliwości w zakresie informowania mieszkańców o terminach konsultacji społecznych (Biuletyn Informacji Publicznej, strona internetowa gminy, tablica ogłoszeń) do wielu z nich informacja ta nie dociera. Z tych też powodów zwrotność kwestionariuszy utrzymuje się zwykle na niskim poziomie, a te zwrócone nie zawsze zawierają komplet odpowiedzi. Katalog form konsultacji społecznych zawarty w pkt. 2 ma dla odmiany charakter aktywizujący. Dzięki temu lokalna społeczność ma większe poczucie wpływu na kształt procesu rewitalizacji. Stanowi to wymierną korzyść również dla władz lokalnych, gdyż interesariusze częściej i chętniej biorą udział w tego rodzaju konsultacjach, co pozwala na uzyskanie wysokiej jakości informacji zwrotnej oraz szerszą legitymizację działań władz samorządowych w zakresie rewitalizacji.

Populizm

Jak powiedziano, istotą procesu rewitalizacji jest rozwiązywanie problemów społecznych przez pobudzanie mechanizmów rozwojowych. Proces ten przyczynia się do budowania kapitału społecznego. Szczególnie istotne w tym kontekście jest wzmacnianie tzw. kapitału pomostowego (*bridging*), służącego – jak wskazu-

²⁰ Ustawa z dnia 9 października 2015 roku o rewitalizacji, art. 5, ust. 1.

²¹ *Ibidem*, art. 6, ust. 3.

²² *Ibidem*, art. 6, ust. 4.

je jego nazwa – stworzeniu płaszczyzny umożliwiającej łączenie ludzi (*linking*) o podobnych wartościach i światopoglądzie w celu budowania społeczności opartych na kooperacji i wzajemnym zaufaniu²³. W wielu przypadkach rzeczywistość odbiega jednak od przywołanego modelu. Na drugim biegunie znajduje się kilka scenariuszy. Ten najbardziej optymistyczny, zamiast kooperacji, kreatywności i budowania więzi społecznych opartych na zaufaniu proponuje tzw. kapitał społeczny wiążący (*bonding*). Jego nazwa jest myląca, gdyż zakłada on powiązania w obrębie grup zamkniętych, realizujących własne interesy, popierających się wzajemnie i niezainteresowanych otwarciem na zewnątrz. W Polsce przykładem grupy charakteryzującej się kapitałem społecznym typu wiążącego są np. mieszkańcy Podhala. Scenariusz pesymistyczny zawiera natomiast zachowania o podłożu populistycznym, doraźnie wspierane manipulacją i demagogią w celu realizacji zamysłu władz. W tym przypadku społeczność lokalna i pozostali interesariusze projektów rozwojowych traktowani są instrumentalnie, a ich głos służy wyłącznie uwiarygodnieniu przedsięwzięć zaprojektowanych i planowanych do wdrożenia przez władze samorządowe. W zakresie zarządzania procesem rewitalizacji wyodrębnić można cztery formy zachowań o charakterze populistycznym, które omówione zostaną poniżej.

Forma pierwsza to dominacja projektów o charakterze infrastrukturalnym, tzw. ‘twardych’ (np. remont, rozbudowa, termomodernizacja obiektu). Jest to trend opisany już w niniejszym opracowaniu. Postępowanie tego typu służy dwóm celom. Po pierwsze, środki finansowe z puli przeznaczonej na (właściwie pojmowaną) rewitalizację alokowane są w przedsięwzięcia, na które zwykle brakuje środków w budżecie gminy. Działanie takie jest zgodne z prawem, jednak w rzeczywistości społeczność lokalna niewiele na nim zyskuje. Nie rozwiązuje to bowiem zwykle problemów społecznych występujących na terenie zdelimitowanym. Po drugie, wszelkiego rodzaju projekty remontowo-budowlane, których efekty są najbardziej widoczne, służą umocnieniu pozycji władzy lokalnej, sugerując jej sprawność, kompetencje i dbałość o poprawę warunków życia mieszkańców. Częstokroć jednak przebudowa infrastruktury nie wystarczy, by taka poprawa nastąpiła.

Druga z form zachowań o charakterze populistycznym to faworyzowanie projektów rewitalizacyjnych zgłaszanych przez gminę oraz marginalizowanie bądź też instrumentalne traktowanie projektów sygnowanych przez innych interesariuszy. Jest to również spowodowane przez dwa czynniki. Pierwszym z nich jest ograniczona pula środków finansowych przypadających na daną gminę. Modelowo wysokość dofinansowania powinna wystarczyć na realizację wszystkich zgłoszonych przez gminę projektów. Praktyka pokazuje jednak, że w postępowaniu przeprowadzanym przez urzędy marszałkowskie część projektów zgłoszonych przez gminy dofinansowania nie otrzymuje. Dlatego też władze samorządowe

²³ K. Sierocińska (2011). Kapitał społeczny. Definiowanie, pomiar i typy. *Studia Ekonomiczne / Economic Studies*, 1(68), s. 74.

zabiegają o to, by to projekty gminne były oznaczane jako tzw. kluczowe, gdyż to one w pierwszej kolejności otrzymują dofinansowanie, a tym samym zyskują szansę na realizację. Drugim z czynników wpływających na marginalizowanie znaczenia projektów zgłaszanych przez interesariuszy rewitalizacji jest negatywne postrzeganie przez władze samorządowe relacji z mieszkańcami. Kamilla Noworól zauważa: opinie urzędników o mieszkańcach da się sprowadzić do zdania: «nie da się z nimi współpracować, bo są bierni lub zainteresowani partykularnymi interesami, a nie dobrem wspólnoty» w zetknięciu ze słabym przygotowaniem urzędników do prowadzenia współpracy (wiedza, umiejętności, doświadczenie), stanowią przeszkodę dla podejmowanych przez gminy działań na rzecz udziału mieszkańców w podejmowaniu decyzji lokalnych²⁴.

Trzecią formą zachowań o charakterze populistycznym jest swoiste rozumienie partycypacji społecznej oraz fasadowy charakter konsultacji społecznych, które stanowią dwa powiązane z sobą zjawiska, często występujące w kontekście rewitalizacji. Jak już wspomniano powyżej, władze samorządowe, stosując zapisy Ustawy o rewitalizacji z dnia 9 października 2015 roku oraz Ustawy o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 roku, są zobowiązane do angażowania interesariuszy w proces rewitalizacji. Wielu samorządowców obowiązek ten realizuje wyłącznie w celu zadośćuczynienia wymogom ustawodawcy i nie uznaje głosu obywateli za niezbędny, istotny i przydatny w realizowanych projektach. Zdehumanizowani interesariusze procesu rewitalizacji stają się wyłącznie liczbami, które należy umieścić w odpowiednich rubrykach i odpowiednio zbilansować.

Ostatnią z form zachowań o charakterze populistycznym są błędy, niedostatki i zaniedbania w komunikowaniu o procesie rewitalizacji. Kilka z nich zasygnalizowano już powyżej. Do najistotniejszych należą nieinformowanie społeczności lokalnej o istocie i celu procesu rewitalizacji, co jest zjawiskiem występującym powszechnie i może prowadzić do sytuacji, w której interesariusze rewitalizacji nie skorzystają z możliwości, jakie ona stwarza. Ponadto zjawisko to rodzi plotki, domysły i frustrację środowiska lokalnego, które szkodzą nie tylko wizerunkowi władz samorządowych, lecz także negatywnie wpływają na recepcję samego procesu rewitalizacyjnego. Do tego katalogu błędów należy także niewłaściwy dobór kanałów komunikacji: informowanie o przebiegu procesu rewitalizacji np. wyłącznie w Internecie i na gminnej tablicy ogłoszeń powoduje, że niezbędna wiedza nie dociera do wszystkich zainteresowanych albo trafiają do nich z opóźnieniem. Istotnym niedostatkiem komunikacji o procesie rewitalizacji jest także istnienie szeregu barier komunikacyjnych, które mogą występować zarówno po stronie samorządu-nadawcy (podawanie informacji wzajemnie sprzecznych, brak wiarygodności nadawcy, brak chęci do interakcji), jak i interesariuszy-odbiorców

²⁴ K. Noworól (2008). Partycypacja publiczna w planowaniu i realizacji inwestycji gminnych (dysertacja doktorska). Wydział Zarządzania i Komunikacji Społecznej, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2008. Cyt. za: A. Noworól, K. Noworól, P. Hałat (2012). Partycypacja społeczna w zarządzaniu procesami rewitalizacji. *Problemy Rozwoju Miast – Kwartalnik Naukowy Instytutu Rozwoju Miast*, 9(1), s. 27.

komunikatu (niewystarczający poziom kompetencji komunikacyjnej, negatywne nastawienie do nadawcy bądź tematu dyskusji). Interesujące z punktu widzenia niniejszego opracowania są także przejawiające się m.in. w warstwie językowej, bariery występujące w relacjach pomiędzy nadawcą a odbiorcą, które są spowodowane w głównej mierze różnicą statusów społecznych uczestników procesu komunikowania²⁵.

Głównym celem przywołanych powyżej populistycznych i manipulacyjnych zachowań jest doraźne wykreowanie pozytywnego wizerunku władz samorządowych w oczach lokalnych społeczności (kompetentny, sprawny, dobry gospodarz, który dba o gminę i utrzymuje porządek), co przekłada się na korzyści polityczne w postaci zwiększenia prawdopodobieństwa wyboru na kolejną kadencję.

Znane są także sytuacje, w których opisane zachowania nie mają charakteru intencjonalnego i wynikają z niedostatku wiedzy, braku doświadczenia w pracy samorządowej bądź opierania decyzji na głosie doradców, częstokroć również mało kompetentnych lub chcących realizować partykularne interesy. Nie zmienia to jednak faktu, że obie opcje w dłuższej perspektywie nie służą budowaniu pozytywnego wizerunku władz samorządowych, a tym bardziej realizowanych w gminach projektów rewitalizacyjnych.

Uwagi końcowe

Celem niniejszego artykułu była analiza zarządzania procesem rewitalizacji w kontekście występowania zjawisk populizmu oraz partycypacji jako wskaźnika jakości sfery publicznej na płaszczyźnie lokalnej. Wnioski, które płyną z przeprowadzonych badań, są następujące. Po pierwsze, wejście w życie Ustawy o rewitalizacji z dnia 9 października 2015 roku, a wraz z nią zapisu nakładającego na gminy odpowiedzialność za prowadzenie projektów rewitalizacyjnych, spowodowało dwa rodzaje reakcji władz samorządowych. Pierwszy zasadza się na pełnym zaangażowaniu władz samorządowych w proces rewitalizacji: przeprowadzeniu rzetelnej diagnozy społecznej, opracowaniu i zgromadzeniu stosowanej dokumentacji, delimitacji terenów zdegradowanych, zaangażowaniu interesariuszy rewitalizacji w proces jej projektowania i przeprowadzenia, aż po realizację, rozliczenie finansowe i ewaluację. Druga nosi po części znamiona ‘dobrowolnego przymusu’ (skoro ustawa nakazuje, wykażemy minimalne możliwe zaangażowanie). Rezultatem takiego podejścia jest opracowanie dokumentacji i propozycji projektów przy założeniu jednak, że projektami kluczowymi (tzn. najistotniejszymi z punktu widzenia potrzeb, a tym samym przeznaczonymi do realizacji

²⁵ K. Noworól, J. Sasaki, A.J. Kożuch (2001). Partycypacja a komunikowanie w zarządzaniu publicznym. *Przedsiębiorczość i Zarządzanie*, 17(7), cz. 1, s. 357. Za: J. Gładys-Jakubik (2001). Psychologiczno-społeczne uwarunkowania procesu komunikowania. W: B. Jung (red.). *Komunikowanie w perspektywie ekonomicznej i społecznej*. Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa, s. 50.

w pierwszej kolejności) będą te wskazane przez gminę. Po drugie, na opisane powyżej strategię zarządzania procesem rewitalizacji nakładają się dwa zjawiska: populizmu politycznego i partycypacji społecznej. Z rzetelnie zaprojektowanym, przeprowadzonym i poddanym ewaluacji procesem rewitalizacji nierozdzielnie związane jest bowiem zaangażowanie interesariuszy w każdy z opisanych etapów. Stąd niezwykle ważna – wszak nie tylko dla procesu rewitalizacji – rola partycypacji społecznej w budowaniu i umacnianiu kapitału społecznego. Jednocześnie proces rewitalizacji realizowany przecież przez pochodzący z wyborów organ samorządowy obciążony jest ryzykiem występowania zachowań o charakterze populistycznym, opartych na demagogicznej i manipulacyjnej retoryce, które z kolei przyczyniają się do erozji więzi społecznych, a przez brak rzetelnej diagnozy społecznej powodują narastanie nierozwiązanych problemów, w rezultacie powiększając katalog niewykorzystanych szans rozwojowych. Analiza zrealizowanych w Polsce projektów rewitalizacyjnych ujawnia także częste występowanie błędów, niedostatków i zaniedbań w obszarze komunikowania o procesie rewitalizacji, które również nie sprzyjają poprawie jakości sfery publicznej na poziomie lokalnym. W tym kontekście nadal otwarte pozostaje pytanie o możliwe długofalowe skutki wyboru i stosowania przez samorządowców konkretnych strategii oraz rozwiązań w odniesieniu do realizowanych na poziomie samorządowym projektów rewitalizacyjnych. Nasuwa się pytanie, czy tak prowadzony dialog społeczny w odniesieniu do przedstawionego wycinka rzeczywistości społecznej sprzyjać może powstaniu i utrwalaniu się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. Odpowiedź nie jest jednoznaczna. Z jednej strony, niedostatki w poziomie kapitału społecznego przejawiające się m.in. w niechęci jednostek do angażowania się w sprawy lokalne i przejmowania odpowiedzialności za dobro wspólne sugerują brak możliwości poprawy sytuacji. Z drugiej zaś, optymizmem napawa coraz wyraźniej widoczne zaangażowanie w lokalną sferę publiczną organizacji trzeciego sektora i grup nieformalnych. Choć w dzisiejszej sytuacji polityczno-prawnej niektóre z nich zaczynają doświadczać trudności w zakresie pozyskiwania środków na działalność statutową (oraz w realizacji samych celów statutowych), to jednak w dalszym ciągu starają się one pełnić funkcję zwornika między władzą a obywatelem, są obserwatorem i strażnikiem działań podejmowanych przez władze lokalne (*watchdog*) oraz stanowią ‘głos rozsądku’ w debacie publicznej. Podsumowując rozważania nad kondycją lokalnej sfery publicznej w kontekście zarządzania procesem rewitalizacji, należy zatem stwierdzić, że nie jest ona obecnie pewnym i stabilnym fundamentem do budowania i utrwalania się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

Bibliografia

- Chrzanowski O. (2013). Standardy partycypacji. W: Elementy partycypacji. Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa.
- Gładys-Jakubik J. (2001). Psychologiczno-społeczne uwarunkowania procesu komunikowania. W: B. Jung (red.). Komunikowanie w perspektywie ekonomicznej i społecznej. Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa.
- Kasprowicz D. (2017). Populistyczna, radykalna prawica jako obszar badawczy. Instytut Dziennikarstwa, Mediów i Komunikacji Społecznej UJ, Kraków.
- Habermas J. (2008). *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. MIT Press, Cambridge, MA.
- <http://partycypacjaobywatelska.pl/strefa-wiedzy/abc-partycypacji/co-to-jest-partycypacja-obywatelska-2/>; 16.08.2017.
- http://www.decdujmyrazem.pl/partycypacja/co_to_jest_partycypacja_.html; 16.08.2017.
- Markowski R. (red.) (2004). *Populizm a demokracja*. Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa.
- Marody M., Giza-Poleszczuk A. (2004). *Przemiany więzi społecznych*. Scholar, Warszawa.
- Noworól K. (2008). *Partycypacja publiczna w planowaniu i realizacji inwestycji gminnych (dysertacja doktorska)*. Wydział Zarządzania i Komunikacji Społecznej, Uniwersytet Jagielloński, Kraków.
- Noworól A., Noworól K., Hałat P. (2012). Partycypacja społeczna w zarządzaniu procesami rewitalizacji. *Problemy Rozwoju Miast – Kwartalnik Naukowy Instytutu Rozwoju Miast*, 9(1).
- Noworól K., Sasak J., Kożuch A.J. (2001). Partycypacja a komunikowanie w zarządzaniu publicznym. *Przedsiębiorczość i Zarządzanie*, 17(7), cz. 1.
- Parysek J.J. (2016). O najbliższej przyszłości rewitalizacji w Polsce: pragmatycznie i prognozytycznie. *Problemy Rozwoju Miast – Kwartalnik Naukowy Instytutu Rozwoju Miast*, 13(4).
- Rębowska A. (1990). *Uspołecznienie planowania miejscowego: doświadczenia i propozycje. Wyróżnione Problemy Warsztatowe Planowania Miejscowego*, 5. Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej Oddział w Krakowie, Kraków.
- Sierocińska K. (2011). Kapitał społeczny. Definiowanie, pomiar i typy. *Studia Ekonomiczne / Economic Studies*, 1(68).
- Stepińska A., Lipiński A., Hess A., Piontek D. (2017). *Poland. A Fourth Wave of Populism?* W: T. Aalberg et al., *Populist Political Communication in Europe*. Routledge, New York.
- Ustawa o rewitalizacji – praktyczny komentarz. Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, Departament Polityki Przestrzennej, Warszawa 2016.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, Dz.U. z 1990 roku, nr 16, poz. 95.
- Ustawa z dnia 9 października 2015 roku o rewitalizacji, Dz.U. z 2015 roku, poz. 1777.