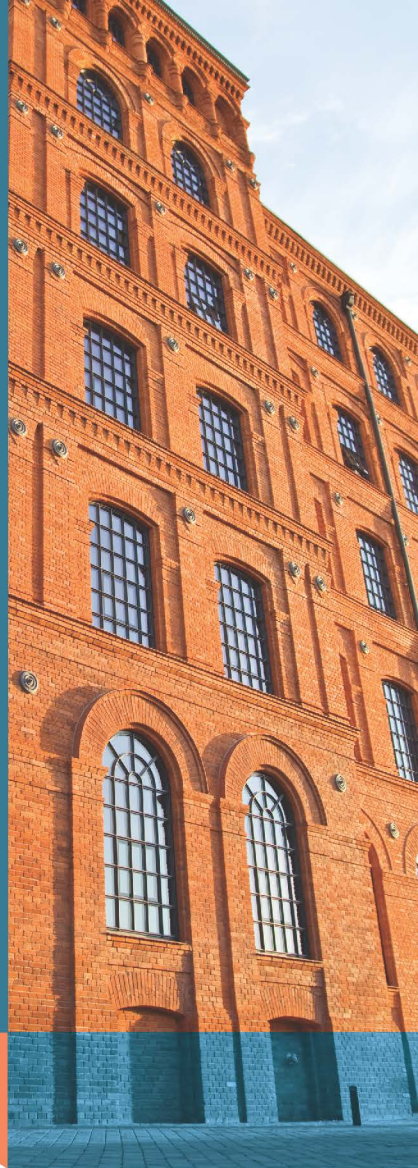


Rewitalizacja miast Aspekt społeczny

Justyna Przywojska



AKADEMIA SAMORZĄDOWA



WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO

**Rewitalizacja
miast
Aspekt
społeczny**



WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO

Rewitalizacja miast Aspekt społeczny

Justyna Przywojska

AKADEMIA SAMORZĄDOWA



WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO

ŁÓDŹ 2016

Justyna Przywojska – Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny
Katedra Pracy i Polityki Społecznej, 90-214 Łódź, ul. Rewolucji 1905 r. nr 39

RECENZENT

Stanisław Korenik

REDAKTOR INICJUJĄCY

Monika Borowczyk

KOORDYNATOR SERII

Justyna Przywojska

REDAKTOR WYDAWNICTWA UŁ

Klaudia Kępska

SKŁAD I ŁAMANIE

AGENT PR

KOREKTA TECHNICZNA

Leonora Wojciechowska

PROJEKT OKŁADKI

Stämpfli Polska Sp. z o.o.

Zdjęcie wykorzystane na okładce: © Shutterstock.com

© Copyright by Justyna Przywojska, Łódź 2016

© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2016

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
Wydanie I. W.07864.17.0.M

Ark. wyd. 13,0; ark. druk. 12,75

ISBN 978-83-8088-586-8

e-ISBN 978-83-8088-587-5

<https://doi.org/10.18778/8088-586-8>

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
90-131 Łódź, ul. Lindleya 8
www.wydawnictwo.uni.lodz.pl
e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl
tel. (42) 665 58 63

SPIS TREŚCI

Od Autorki	7
Rozdział 1. Rozwój i rewitalizacja miast	9
1.1. Rozwój i degradacja miast	9
1.2. Rewitalizacja jako odpowiedź na kryzys miast	12
1.3. Formalno-prawne otoczenie rewitalizacji w Polsce	18
1.4. Rozwój lokalny jako kontekst procesu rewitalizacji	19
1.5. Społeczne aspekty współczesnych koncepcji rozwoju miast	22
1.5.1. Miasta prężne	22
1.5.2. Miasta inteligentne	27
1.5.3. Przykłady miejskiej inteligencji na rzecz społecznej inkluzji	30
1.6. <i>Crowdsourcing</i> i gospodarka dzielenia się jako mechanizmy wsparcia procesów rewitalizacji miast	32
1.6.1. Idea <i>crowdsourcingu</i>	32
1.6.2. Gospodarka dzielenia się	38
Podsumowanie	40
Rozdział 2. Rewitalizacja jako nowy model zintegrowanego działania w lokalnej polityce społecznej	41
2.1. Zmiana paradygmatu: od „rozwiązywania problemów” do „wyzwalania potencjałów” – aktywna polityka społeczna	41
2.2. Decentralizacja polityki społecznej	47
2.3. Istota i zakres lokalnej polityki społecznej	49
2.4. Aktorzy lokalnej polityki społecznej	51
2.5. Rozwój i inkluzja społeczna jako priorytet rewitalizacji miast	54
2.5.1. Wykluczenie społeczne: próba definicji	54
2.5.2. Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu jako wyzwanie dla procesów rewitalizacji	57
2.5.3. Ekonomia społeczna w procesie rewitalizacji	63
2.6. Starość i młodość w procesach rewitalizacji	67
2.6.1. Problem starości	67
2.6.2. Problem młodzieży	72
2.6.3. Budownictwo wielopokoleniowe w rewitalizacji	78
Podsumowanie	79
Rozdział 3. Miejskie <i>governance</i>, czyli współpraca w rewitalizacji	81
3.1. Ewolucja zarządzania publicznego: od weberowskiej biurokracji poprzez <i>New Public Management</i> do koncepcji <i>governance</i>	82
3.1.1. Biurokracja idealna według Maxa Webera	83
3.1.2. Przedsiębiorczy nurt zarządzania – koncepcja <i>New Public Management</i>	85
3.1.3. <i>Governance</i> – odpowiedź na dysfunkcje <i>New Public Management</i>	87
3.1.4. Podsumowanie koncepcji zarządzania publicznego	90

3.2. Koprodukcja i ko-kreacja usług publicznych jako mechanizm wsparcia rewitalizacji . . .	92
3.2.1. „Dialog na rzecz oszczędności” jako przykład zaangażowania obywateli w życie miasta. Przypadek miasta Zeist	96
3.3. Partnerstwa w rewitalizacji	99
Podsumowanie	102
Rozdział 4. Partycypacja w programowaniu i wdrażaniu rewitalizacji	103
4.1. Znaczenie partycypacji w polityce lokalnej	103
4.2. Interesariusze rewitalizacji i komitet rewitalizacji	106
4.3. Konsultacje społeczne w rewitalizacji w świetle przepisów ustawy o rewitalizacji . . .	108
4.4. Nowoczesne metody angażowania interesariuszy w rewitalizację – w kierunku delibracji i inkluzji	110
4.5. Przegląd narzędzi i metod narzędzi partycypacyjnych w zarządzaniu miastem	112
Podsumowanie	127
Rozdział 5. Diagnozowanie w rewitalizacji – kontekst społeczny	129
5.1. Diagnoza służąca wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji	130
5.1.1. Delimitacja obszarów w diagnozach rewitalizacyjnych	131
5.1.2. Wyznaczenie obszaru zdegradowanego	137
5.1.3. Wyznaczenie obszaru rewitalizacji	140
5.2. Szczegółowa diagnoza, będąca częścią programu rewitalizacji	143
5.2.1. Szczegółowa diagnoza jako ewaluacja <i>ex ante</i> stanu społecznego na obszarze rewitalizacji	144
5.2.2. Szczegółowa diagnoza jako pogłębione spojrzenie na lokalny kryzys	146
5.2.3. Podejście badawcze na etapie diagnozy szczegółowej	146
5.2.4. Pomiar ubóstwa	148
5.2.5. Pomiar kapitału społecznego	153
5.2.6. Obserwacyjne metody pomiaru stanu lokalnej gospodarki	158
5.3. Strategia rozwiązywania problemów społecznych jako źródło wiedzy o problemach i potencjałach społeczności lokalnej	163
5.4. Gminny program rewitalizacji (GPR)	165
Podsumowanie: zasady dobrej rewitalizacji	168
Rozdział 6. Praktyki rewitalizacji w obszarze społecznym	171
6.1. Modelowy Standard Aktywnej Integracji – projekt systemowy Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich: „Rewitalizacja Społeczna”	171
6.2. Rewitalizacja społeczna Zgierza – przykład działań w ramach MSAI	178
6.3. Rewitalizacja gdyńskiej Chyloni	187
Podsumowanie	192
Zakończenie	195
Bibliografia	197

OD AUTORKI

Książka ta powstała przede wszystkim w odpowiedzi na brak opracowań dotyczących społecznego wymiaru rewitalizacji. Stanowi ona również reakcję na nowe regulacje prawne w zakresie rewitalizacji, podkreślające jej zintegrowany i kompleksowy charakter. Koncentruję się w niej na aspektach społecznych polityki miejskiej, wiele uwagi poświęcając zagadnieniom lokalnej polityki społecznej, obywatelskiej partycypacji oraz współczesnym modelom zarządzania publicznego. Upatruję w rewitalizacji przede wszystkim szansę na rozwój obszarów, które doznały głębokiego kryzysu, zatem znaczną część rozważań poświęcam wątkom społecznym, pojawiającym się we współczesnych koncepcjach rozwoju lokalnego. Wszystkie te zagadnienia staram się ilustrować przykładami praktycznymi zarówno z Polski, jak i ze świata.

Niniejsza publikacja jest pomocna dla praktyków, którzy rozważają przystąpienie do przeprowadzenia rewitalizacji w swoich miastach, bądź już są na etapie programowania rewitalizacji i w związku z tym odczuwają potrzebę wzbogacenia swojej wiedzy. Sporym uproszczeniem byłoby jednak stwierdzenie, że jej adresatami są wyłącznie urzędnicy samorządowi. Zarówno grupę tych, którzy rewitalizację programują, jak i tych, którzy ją wdrażają, postrzegam dużo szerzej. Czytelnikami, do których kieruję tę książkę są wszyscy interesariusze rewitalizacji. Są to zatem – oprócz władz i urzędników samorządowych – organizacje pozarządowe, służby społeczne, przedstawiciele instytucji publicznych, przedsiębiorcy działający lub zamierzający działać w obszarze rewitalizacji. Sądzę, że książka ta może być interesująca także dla mieszkańców miasta, zarówno tych, którzy zamieszkują obszar rewitalizowany, jak i tych, którzy żyją w innych częściach miasta, a nawet w jego sąsiedztwie. Tak się bowiem ułożyła historia miast europejskich, że dziś najczęściej musimy obejmować interwencją rewitalizacyjną ich historyczne, stare centra, które – zarówno w sensie użytkowym, jak i symbolicznym – są przedmiotem zainteresowania całej społeczności miejskiej, a nie tylko ich bezpośrednich mieszkańców.

Dedykuję tę pozycję również wykładowcom i studentom zainteresowanym problematyką samorządowej polityki społecznej oraz społecznym kontekstem rozwoju i rewitalizacji miast, z nadzieją że stanie się ona dla nich inspiracją do pogłębionych badań i studiów.

Przytaczane przeze mnie przykłady dobrych praktyk stanowią w znacznej mierze pokłosie projektu systemowego Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich „Rewitalizacja społeczna”. Jestem wdzięczna autorom tego przedsięwzięcia za szerokie upowszechnianie jego wyników, a w konsekwencji możliwość wsparcia się ich dorobkiem.

Dziękuję także wszystkim moim bliskim, którzy jak zwykle wspierali mnie w trakcie mojej pracy. Przekornie dziękuję również tym osobom, na których pomoc szczególnie liczyłam, ale jej nie otrzymałam. Był to dla mnie sprawdzian wytrwałości w dążeniu do celu.

Justyna Przywojska

Łódź, grudzień 2016 r.

Rozdział 1

ROZWÓJ I REWITALIZACJA MIAST

1.1. Rozwój i degradacja miast

Urbanizacja i industrializacja jako zjawiska charakterystyczne dla XIX i XX wieku stworzyły podstawy do gwałtownego rozwoju miast. Rewolucja przemysłowa niosła za sobą pogłębiający się podział pracy i nowe możliwości technologiczne, stanowiące czynnik sprawczy powstawania miast przemysłowych. Współwystępowały wówczas istotne przeobrażenia techniczne, ekonomiczne i społeczne stymulujące nie tylko procesy urbanistyczne, ale także występowanie nowych problemów społecznych. Przemysł był co prawda bazą wzrostu gospodarczego miast, jednak stanowił też istotny czynnik powodujący nierówności i napięcia społeczne oraz degradację środowiska naturalnego. W wyniku znacznego postępu technicznego nastąpił gwałtowny rozwój przemysłu opierającego się na produkcji fabrycznej, co silnie rzutowało na rozwój miast i przeobrażenia ich struktury przestrzennej. Czasy te cechowały masowe migracje ludności ze wsi do miast, będące zjawiskiem towarzyszącym rewolucji przemysłowej i transportowej (rozpowszechnieniu kolei). W miastach pojawiały się nowe obiekty, najpierw manufaktury i zespoły fabryczne, a następnie elementy infrastruktury, sklepy i zabudowa mieszkaniowa. Wraz z rozwojem technologii transportu infrastrukturę przemysłową lokowano głównie na obrzeżach miast, gdzie skupiała wokół siebie osiedla taniej zabudowy mieszkaniowej dla robotników.

Z czasem miasta stawały się gęsto zabudowanymi obszarami znacznej koncentracji fabryk i ludności. Tereny te charakteryzowały się niekorzystnymi warunkami życia z uwagi na przeludnienie¹, brak podstawowej infrastruktury i usług czy niską jakość zabudowy. Złym warunkom egzystencji towarzyszył brak regulacji w sferze pracy i niedostatek zabezpieczenia społecznego robotników, czego wyrazem było m.in.: zatrudnianie dzieci, nieregulowany czas pracy, niskie stawki wynagrodzeń, deficyt ubezpieczenia społecznego, ochrony zdrowia. Problemy robotnicze rodziły protesty i napięcia społeczne.

Po II wojnie światowej sytuacja miast ulegała stopniowemu pogorszeniu. Industrializacja kraju charakterystyczna dla gospodarki socjalistycznej, spowodowała

¹ Gęstość zaludnienia przekraczała niekiedy 30 tys. osób na km².

kolejny masowy napływ ludności do miast, ponownie wywołując efekt przeludnienia obszarów centralnych i staromiejskich. W rezultacie w 1966 roku miasta w Polsce zamieszkiwała ponad połowa ludności kraju. Lata 70. XX wieku to okres intensywnej urbanizacji związanej z drugą fazą uprzemysłowienia, którą cechowały rewolucja naukowo-technologiczna i wzrost znaczenia wykwalifikowanych zasobów pracy w procesach produkcji. Procesy urbanizacyjne w tym okresie były związane z polityką państwa, ukierunkowaną na poprawę standardów życia i zwiększenie realizacji potrzeb konsumpcyjnych, w tym mieszkaniowych². Nowe budownictwo lokowane było poza sferą śródmiejską. Osiedla wielorodzinne (blokowiska) zaczęły zaludniać się mieszkańcami z obszarów staromiejskich oraz przyciągały nowych mieszkańców z terenów podmiejskich. Centralne rejony miast weszły w fazę kryzysu.

Andrzej Majer w swej książce pt. *Odrodzenie miast*³ charakteryzuje kryzys miejski zapoczątkowany w połowie XX wieku, zauważając, iż aglomeracje i centralne dzielnice niektórych miast zaczęły wówczas doświadczać degradacji, nazywanej też kryzysem lub upadkiem. Kryzys miast autor ten definiuje jako „proces lub też szereg wzajemnie powiązanych procesów, w wyniku których miasto lub jego część ulegają głębokiej degradacji ekonomicznej, powodującej znaczne zwiększenie bezrobocia, rozpad rodzin wzrost przestępczości i pogarszanie się stanu zabudowy wskutek doprowadzenia do jej wyludnienia, opuszczenia bądź zniszczenia i zrujnowania”⁴. W przypadku miast polskich można wskazać co najmniej trzy zasadnicze zjawiska, rzutujące na ich stan obecny, oraz perspektywy rozwoju⁵: efekty globalizacji, dekapitalizację i degradację substancji budowlanej (tak zwana „luka remontowa”) oraz społeczno-gospodarcze skutki transformacji. Od początku lat 90. wraz z rozwojem gospodarki globalnej w miastach narastały problemy związane ze społeczno-ekonomicznymi konsekwencjami upadku tradycyjnego przemysłu. Polskie miasta doświadczyły kryzysu również w związku z ukształtowaną w poprzednich okresach strukturą ich zagospodarowania. Jak zauważają Danuta Stawasz i Dorota Sikora-Fernandez⁶, w czasach gospodarki centralnie planowanej w miastach zajmowano pod zabudowę mieszkaniową przede wszystkim tereny zewnętrzne w stosunku do ukształtowanego w procesie historycznego rozwoju centrum. Następowala gwałtowna rozbudowa dzielnic

² *Rozwój miast w Polsce. Raport wprowadzający Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, opracowany na potrzeby przygotowania przeglądu OECD Krajowej Polityki Miejskiej w Polsce*, MRR, Warszawa 2010, s. 10.

³ A. Majer, *Odrodzenie miast*, Wydawnictwo UŁ, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Łódź–Warszawa 2014.

⁴ A. Majer, *Socjologia i przestrzeń miejska*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010, s. 232.

⁵ *Podręcznik rewitalizacji. Zasady, procedury i mechanizmy działania współczesnych procesów rewitalizacji*, UMiRM, Warszawa 2003, s. 22.

⁶ D. Stawasz, D. Sikora-Fernandez, *Koncepcja smart city na tle procesów i uwarunkowań rozwoju współczesnych miast*, Wydawnictwo UŁ, Łódź 2016.

mieszkaniowych na obrzeżach miast – skupisk bloków z liczbą mieszkańców oscylującą wokół 60–100 tys. W związku z tym liczba mieszkańców centralnych obszarów miast zaczęła maleć. Co więcej, w okresie powojennym władze socjalistyczne nie podejmowały w dzielnicach śródmiejskich działań remontowych, bowiem obszary te stanowiły wyraz kapitalistycznej przeszłości miast. Wieloletnie zaniedbania remontowe, inwestycyjne i modernizacyjne prowadziły do stopniowej degradacji technicznej centrów miast. Okres ten charakteryzowały zatem:

- gwałtowna rozbudowa blokowisk zlokalizowanych na peryferiach miast,
- niewystarczająca w stosunku do potrzeb budowa i rozbudowa urządzeń i obiektów infrastruktury miejskiej,
- zaniedbanie inwestycji i działań modernizacyjnych w obszarach centralnych.

Stawasz i Fernandez w swojej książce głębiej diagnozują powody zahamowania procesu rozwoju miast, wskazując przede wszystkim: wyeliminowanie prawa własności, odejście od zasad gospodarki rynkowej, nieskuteczną rentę gruntową, zahamowanie procesów przemieszczania się ludności ze wsi do miast. W takich warunkach ukształtowane struktury miejskie stały się przyczyną występowania progów strukturalnych i funkcjonalnych, a jednocześnie uniemożliwiały rozwój wielu funkcji, w tym funkcji wielkomiejskich – metropolitalnych⁷.

W Polsce po 1989 roku nie odwoływano się do kwestii miejskiej w ramach działań polityki społecznej czy ekonomicznej. Niestety, jak konstatują Waldemar Siemiński i Teresa Topczewska⁸, podsumowując procesy rewitalizacji miast w latach 2004–2008, zabrakło w związku z tym regulacji w zakresie podstaw planistycznych, organizacyjnych i finansowych procesu rewitalizacji, jak również form partycypacji społecznej⁹. Z drugiej strony, wiek XXI to według badaczy początek kolejnej ważnej fazy cyklu życia miast – fazy ich odrodzenia. Stanisław Korenik¹⁰ zauważa, iż „znamienne jest, że ostatni przełom wieków często określa się także jako początek wieku informacji wyłaniający się z trzeciej rewolucji przemysłowej – to właśnie rewolucje przemysłowe zmieniają społeczeństwa”. Autor ten wskazuje, że współcześnie występują trzy powiązane ze sobą procesy: rewolucja technologiczna, bazująca na technologiach informatycznych, kształtowanie się gospodarki globalnej oraz zmiana paradygmatu rozwojowego, związanego z przechodzeniem z gospodarki przemysłowej do gospodarki opartej na wiedzy. Można przyjąć, że procesy te tworzą nowe podstawy dla rozwoju miast. W takich uwarunkowaniach miasta zostały utożsamione z motorami wzrostu gospodarczego, które

⁷ Tamże.

⁸ W. Siemiński, T. Topczewska, *Rewitalizacja miast w Polsce przy wsparciu funduszami UE w latach 2004–2008*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2009, s. 9.

⁹ Wieloletnią lukę w tym obszarze wypełnia niewątpliwie opracowana i przyjęta w 2015 roku ustawa o rewitalizacji, stanowiąca dla mnie ważny przyczynek do napisania tej książki.

¹⁰ St. Korenik, *Współczesne uwarunkowania rozwoju regionalnego (lokalnego) w realiach polskich*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne problemy usług” 2012, nr 99, s. 112.

w największym stopniu przyciągają inwestycje zagraniczne, a także kreują innowacje. Miasta to obszary koncentracji nauki, usług publicznych i biznesu oraz rozwoju gospodarczego. Stanowią węzły sieci firm, pracowników, wiedzy i umiejętności, co implikuje większą produktywność i dynamikę wzrostu tych obszarów¹¹.

Procesy globalizacji oraz integracji europejskiej stymulują konkurencję między miastami o zasoby rozwojowe – nowe funkcje, inwestycje i turystów. Polskie miasta w tym obszarze nie są dość konkurencyjne w stosunku do miast i regionów innych krajów zachodniej i północnej Europy. Główne ośrodki miejskie Polski cechują niedostatki rozwoju funkcji metropolitalnych, szczególnie funkcji kontrolnych w sferze zarządzania gospodarczego, funkcji transportowych i badawczo-rozwojowych. Relatywnie niski jest w nich również poziom innowacyjności oraz udział gospodarki opartej na wiedzy, zwłaszcza przemysłu o zaawansowanej technologii¹². Utrata dotychczasowych funkcji społeczno-gospodarczych obszarów miejskich w Polsce doprowadziła do ich degradacji i kumulacji negatywnych zjawisk gospodarczych (niski poziom przedsiębiorczości, wysokie bezrobocie, niska jakość infrastruktury technicznej) i społecznych (niski dostęp do usług publicznych, depopulacja, niska aktywności środowisk lokalnych)¹³. W niektórych obszarach miast problemy te nawarstwiają się i dotyczą również: wykluczenia społecznego, biedy, obniżenia bezpieczeństwa, pogorszenia stanu środowiska, degradacji tkanki miejskiej, chaotycznego rozpraszania zabudowy, braku poczucia tożsamości i współodpowiedzialności mieszkańców. Dla zapewnienia zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich i podniesienia w nich jakości życia, warto te kwestie traktować priorytetowo oraz rozwiązywać w sposób kompleksowy i zintegrowany. Metodą przełamywania kryzysu miast jest ich kompleksowa rewitalizacja.

1.2. Rewitalizacja jako odpowiedź na kryzys miast

Rewitalizacja zrodziła się jako koncepcja polityki miejskiej odnoszącej się do zaniedbanych terenów zurbanizowanych, na których występują równocześnie niepożądane zjawiska natury społecznej, takie jak: ubóstwo i wykluczenie społeczne, bezrobocie, problemy zdrowotne, przestępczość, trudne warunki mieszkaniowe, deficyt usług, niewystarczający poziom uczestnictwa w życiu publicznym i kulturalnym, niski poziom edukacji lub kapitału społecznego czy zanieczyszczone środowisko. Kozłowski i Wojnarowska¹⁴ słusznie zauważają, że pojęcie rewitalizacji bywa często nadużywane. Chodzi zwłaszcza o określanie tym mianem

¹¹ *Krajowa Polityka Miejska 2023*, Warszawa, październik 2015 r., s. 3.

¹² *Rozwój miast w Polsce. Raport wprowadzający...*, s. 218.

¹³ Tamże.

¹⁴ St. Kozłowski, A. Wojnarowska, *Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich. Zagadnienia teoretyczne*, Wydawnictwo UŁ, Łódź 2011, s. 13.

działań tylko i wyłącznie budowlanych, remontowych lub modernizacyjnych, podczas gdy w procesie rewitalizacji konieczne jest uwzględnianie aspektu społeczno-gospodarczego, a działania przestrzenne, w tym budowlane, mają tworzyć materialne warunki dla odnowy i rozwoju.

W tabeli 1 zestawiono cechy rewitalizacji rozpatrywanej w ujęciu kompleksowym i zintegrowanym.

Tab. 1. Cechy identyfikujące proces rewitalizacji

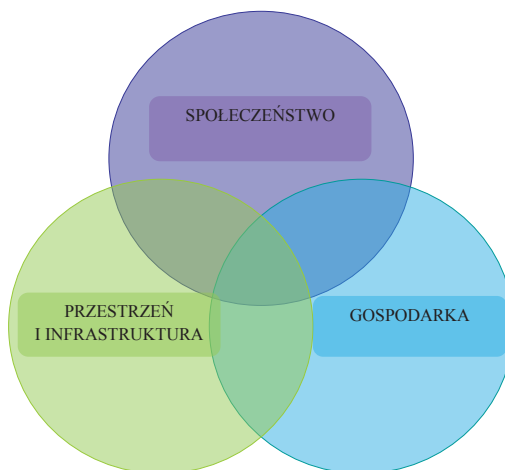
Atrybuty rewitalizacji	Własności odróżniające rewitalizację od innych form interwencji w przestrzeń
Jej cele są usytuowane w sferze społeczno-gospodarczej i ekologiczno-przestrzennej, a działania infrastrukturalne i architektoniczno-urbanistyczne są tym celom podporządkowane (mają charakter narzędziowy).	Rewitalizacją nie jest działanie wyłącznie remontowo-budowlane które nie ma wskazanego celu społecznego, gospodarczego lub ekologiczno-przestrzennego.
To reakcja na kryzys, który obejmuje dany obszar i przejawia się w wielu dziedzinach.	Rewitalizacją nie jest działanie podejmowane poza obszarem kryzysowym (stąd kluczowe znaczenie wyznaczenia obszaru do rewitalizacji).
Musi być realizowana we współpracy zróżnicowanych partnerów lokalnych: zarówno sektora publicznego (z reguły gminy), jak i lokalnych przedsiębiorców oraz sektora pozarządowego, a często także innych partnerów – miejscowych uczelni, policji itp.	Rewitalizacją nie jest program nieuwzględniający zaangażowania partnerów niepublicznych (zarówno komercyjnych, jak i niekomercyjnych).
Ma charakter kompleksowy, jest zawsze planem wielowątkowym wzajemnie wzmacniających się (synergicznych) działań, zmierzających do wywołania jakościowej zmiany na całym wyznaczonym obszarze, w tym zawsze zmiany negatywnego wizerunku tego obszaru.	Rewitalizacją nie jest lista (nawet obszerna) działań punktowych, niepowiązanych ze sobą i nieukładających się w spójny, całościowy program.

Źródło: M. Szaja, *Rozwój miasta w kontekście rewitalizacji jego wybranych obszarów – na przykładzie miasta Kołobrzeg*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne problemy usług” 2012, nr 99, s. 182.

Dla działań o węższym zakresie problemowym niż scharakteryzowana w powyższej tabeli rewitalizacja, stosowane są następujące pojęcia:

- Remont – dotyczy przywrócenia takiego stanu budynku, jaki istniał na początku cyklu eksploatacji.
- Modernizacja – odnosi się do remontu wraz z wprowadzeniem nowych, ulepszonych, sprawniejszych, a nawet dodatkowych elementów wyposażenia, podnoszących standard użytkowy budynku.
- Rewaloryzacja – doprowadzenie obiektu do stanu w pełni umożliwiającego odbiór jego wartości zabytkowych, połączone z wprowadzeniem funkcji użytkowych.

Rewitalizacja jest pojęciem szerszym znaczeniowo od tych wymienionych powyżej. Prawidłowo realizowana ma charakter zintegrowany i obejmuje kompleksowe procesy odnowy, prowadzone w partnerstwie w obszarach miejskich, wiążące działania techniczne (budowlane) z przedsięwzięciami na rzecz ożywienia społeczno-gospodarczego¹⁵. Poniższy rysunek obrazuje zintegrowane podejście do procesów rewitalizacji.



Rys. 1. Podejście zintegrowane w polityce miejskiej: przestrzeń i infrastruktura, gospodarka, społeczeństwo
Źródło: opracowanie własne

- Społeczne aspekty rewitalizacji obejmują takie zagadnienia jak: integracja i aktywizacja społeczna mieszkańców, aktywizacja zawodowa, animacja, kultura, edukacja, sport i czas wolny, bezpieczeństwo, warunki mieszkaniowe, społeczeństwo obywatelskie, partycypacja, kapitał społeczny, edukacja, usługi społeczne, inwestycje społeczne, kultura, inkluzja, partnerstwo publiczno-obywatelskie.

- Gospodarcze aspekty rewitalizacji dotyczą następujących zagadnień: zachęcanie i zatrzymywanie inwestorów, promocja, specjalizacja i innowacje, usługi komunalne, kierowanie rewitalizacją, partnerstwo publiczno-prywatne, instytucje otoczenia biznesu, kapitał ludzki, współpraca, rynek pracy.

- Przestrzenno-infrastrukturalne aspekty rewitalizacji obejmują: budownictwo, planowanie przestrzenne, architekturę, transport publiczny, modernizację infrastruktury, mieszkalnictwo, planowanie przestrzeni, ekologię, obszary zielone w mieście.

Tadeusz Markowski¹⁶, definiując pojęcie rewitalizacji, uwypukla przede wszystkim wątki gospodarcze i społeczne. Według niego, w sytuacji gdy miasto

¹⁵ Tamże, s. 14.

¹⁶ T. Markowski, *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 127–129.

staje się układem dysfunkcyjnym, replikuje i rozwija struktury społeczne i gospodarcze w niepożądany sposób. Rozpatruje on miasto jako sztucznie stworzone środowisko życia człowieka. W tych obszarach, gdzie wykształciła się negatywna (z punktu widzenia pożądanego celu społecznych) nisza ekologiczna, następuje utrwalanie się i replikowanie niekorzystnych zjawisk społecznych, np. narkomanii, alkoholizmu, alienacji jednostek. W dłuższej perspektywie czasowej prowadzi to do upadku fragmentów miast. Z procesami degradacji wiąże Markowski pojęcie marginalizacji, interpretując to zjawisko jako „wyłączenie: ludzi, organizacji, instytucji i obszarów z procesów rozwojowych”. Zwraca on także uwagę na generowanie wartości ziemi jako podstawę koncepcji rewitalizacji miast.

Z kolei według Zygmunta Ziobrowskiego¹⁷ rewitalizacja to skoordynowany proces, współprowadzony przez lokalne władze samorządowe, jednostki organizacyjne samorządu miejskiego, reprezentacje mieszkańców, sektora obywatelskiego i biznesu oraz innych zainteresowanych uczestników. Proces ten jest elementem polityki rozwoju, a jego cel stanowi przeciwdziałanie degradacji przestrzeni zurbanizowanej i zjawiskom kryzysowym, pobudzanie rozwoju miast, w tym zmian jakościowych, poprzez wzrost aktywności społecznej i gospodarczej, poprawę warunków zamieszkania, ochronę dziedzictwa kulturowego, z zachowaniem zasad zrównoważonego rozwoju. W tym ujęciu rewitalizacja odnosi się zatem do następujących sfer życia:

- społecznej – na przykład edukacji, likwidacji bezrobocia, wyrównywania szans mieszkańców,
- kulturowej – ochrony obiektów dziedzictwa kulturowego i nowych sposobów ich wykorzystania,
- ekonomicznej – stwarzania możliwości rozwoju działalności biznesowej,
- technicznej – remontowania i przebudowy istniejących obiektów,
- urbanistycznej – rozwoju przestrzeni publicznych,
- przyrodniczej – rozwoju przestrzeni zielonych, kształtowania krajobrazu¹⁸.

Nadawanie w procesie rewitalizacji nowych funkcji społeczno-gospodarczych obszarom czy też przywracanie dawnych funkcji, które w zostały utracone w procesie przeobrażeń miasta, może dotyczyć następujących terenów: zdegradowanych obszarów miast i dzielnic mieszkaniowych, np. zlokalizowanych w historycznych centrach miejskich, ale również tak zwanych „blokowisk”, terenów poprzemysłowych i wojskowych¹⁹. Charakterystykę procesu degradacji terytorium miasta obrazuje poniższa tabela.

¹⁷ Z. Ziobrowski (red.), *Zagrożenia polityki rewitalizacji w Polsce*, IRM, Kraków 2010.

¹⁸ M. Bryx, I. Herbst, A. Jadach-Sepiolo, *Założenia krajowej polityki rewitalizacji*, [w:] Z. Ziobrowski (red.), *Założenia polityki rewitalizacji w Polsce*, IRM, Kraków 2010, s. 47.

¹⁹ E. Farelnik, *Program rewitalizacji jako narzędzie kształtowania współczesnej przestrzeni miast*, [w:] M. Madurowicz, (red.), *Kształtowanie współczesnej przestrzeni miejskiej*, Wydawnictwo UW, Warszawa 2014, s. 125.

Tab. 2. Degradacja obszarów miejskich i jej społeczne efekty

Przyczyny degradacji	Objawy degradacji	Efekty degradacji w sferze społecznej
Upadek dominującego przemysłu (wybranych jego form lub gałęzi)	Wygasanie aktywności ekonomicznej i społecznej	Ubóstwo
Postęp technologiczny i towarzysząca mu automatyzacja, skutkujące spadkiem zatrudnienia w przemyśle i uniezależnieniem działalności od czynników produkcji	Odływ zamożniejszych mieszkańców	Bieda chroniczna (dziedziczona)
Zmiana organizacji produkcji, np. lekkie hale parterowe budowane w miejsce wysokich budynków	Degradacja materialnej tkanki miejskiej	Wykluczenie społeczne
Przemiany doktryny militarnej, wyrażające się redukcją liczebności armii	Oslabienie systemu usług komunalnych i społecznych	Bierność i bezradność jako dominująca postawa życiowa mieszkańców
Długotrwałe zaniedbanie w obszarze remontów	Brak potencjalnych perspektyw rozwoju	Braki w edukacji
Nieuporządkowane kwestie własności działek i obiektów	Brak zainteresowania mieszkańców i podmiotów gospodarczych zdegradowanym obszarem	Brak atrakcyjnych możliwości spędzania wolnego czasu
Niewielkie zainteresowanie władarzy kwestią estetyki przestrzeni miejskiej	Nawarstwianie się problemów społecznych	Bezrobocie
Niedostrzeganie roli polityki społecznej w działaniach na rzecz rozwoju lokalnego	Utrudniony dostęp do usług komunalnych i społecznych	Problemy zdrowotne
Brak instrumentarium, praktyki i instytucji włączania mieszkańców w sprawy ich sąsiedztwa	Niska skłonność władz lokalnych do inwestowania na terenach zdegradowanych	Przestępczość
Reaktywne rozwiązywanie problemów społecznych	Niska partycypacja społeczna	Trudne warunki mieszkaniowe
	Brak zaufania do władz miasta i ich administracji	Deficyt usług
		Zanieczyszczone środowisko
		Słaby kapitał ludzki mieszkańców
		Stygmatyzacja mieszkańców
		Gettoizacja

Źródło: opracowanie własne.

Szczególnie istotnym wymiarem rewitalizacji miast jest kompleksowe oddziaływanie na społeczność lokalną celem jej aktywizacji, animacji i integracji. **Mianem rewitalizacji w sferze społecznej określa się wieloletni proces podejmowania spójnych, zintegrowanych działań, związanych z zatrzymaniem rozwoju negatywnych tendencji społecznych, przeciwdziałaniem patologiom**

i wykluczeniu społecznemu oraz poprawą bezpieczeństwa. Jest on inicjowany i koordynowany przez samorząd gminny i jego jednostki organizacyjne w celu wyprowadzenia ze stanu kryzysowego określonych obszarów miast i gmin²⁰. Jednak poza działaniami kierowanymi ogólnie, przez władze lokalne, warto zwrócić uwagę na oddolne stymulowanie rewitalizacji. Chodzi tu przede wszystkim o integrację i aktywność wspólnoty sąsiedzkiej oraz zdolność mieszkańców miasta do samoorganizacji i mobilizacji na rzecz poprawy warunków życia i jakości przestrzeni. Również napływ nowych mieszkańców do zdegradowanych dzielnic śródmiejskich może skutkować procesami rewitalizacji oddolnej, które według Iwony Sagan²¹ rozpoczynają się od remontów mieszkań, następnie inicjowanych w ramach wspólnot mieszkaniowych remontów fasad, dachów czy klatek schodowych. Kolejnym etapem jest oddolna rewitalizacja przestrzeni sąsiedzkich, prowadząca do inicjowania działań wspólnotowych na całych ulicach i w jednostkach sąsiedzkich. Działania te stają się załącznikiem ruchów obywatelskich, które skutkują tworzeniem inicjatyw społecznego zaangażowania w politykę i zarządzanie miastem. Przykładem takich działań może być ogólnopolski Kongres Ruchów Miejskich, tworzony w wielu miastach na bazie dzielnicowych inicjatyw obywateli zaangażowanych w poprawę warunków życia.

Niestety, zintegrowane i kompleksowe podejście do rewitalizacji rzadko występuje w praktyce zarządzania rozwojem polskich miast. Dotychczasowy sposób pracy nad projektami rewitalizacji i uzyskane efekty w postaci Lokalnych Programów Rewitalizacji, diagnoz służących do ich sporządzenia oraz powstających na ich podstawie projektów działań, przynosiły niezadowalające rezultaty. Jako główny mankament większości podejść, zarówno starszych, jak i zupełnie współczesnych, wskazuje się przewagę perspektywy remontowej nad społecznymi problemami starych zespołów miejskich. Wśród głównych słabości dotychczasowego podejścia do procesów rewitalizacyjnych wymienia się także²²: fragmentację działań i ich powierzchowne powiązanie z ekonomicznymi i społecznymi celami rewitalizacji oraz zamykanie się w kręgu stałego, ograniczonego kanonu zadań samorządów.

Konsekwencją powyższych błędów jest dezintegracja programów rewitalizacji i niemożność osiągnięcia najważniejszego celu: całościowej, zintegrowanej poprawy stanu w oparciu o wypracowaną od nowa koncepcję całościowego rozwoju zrównoważonego, wykorzystującą wszystkie możliwe elementy

²⁰ *Modelowy standard aktywnej integracji wraz z konkluzjami z pilotażu programów rewitalizacji społecznej*, CRZL, Warszawa 2013, s. 10–11.

²¹ I. Sagan, *Wykład wprowadzający*, [w:] *Zarządzanie rozwojem miast o zmniejszającej się liczbie mieszkańców (w kontekście perspektywy finansowej 2014–2020)*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2013, s. 80.

²² K. Herbst, *Partnerstwo lokalne i animacja lokalna*, [w:] *Wtyczne w zakresie konstruowania lokalnych programów rewitalizacji społecznej materiały pomocnicze dla partnerstw lokalnych*. MPIPS, Warszawa 2010, s. 5.

dziedzictwa, charakteryzujące dany obszar²³. W polskich gminach realizowane są przede wszystkim projekty „twarde”, a w skali kraju w zasadzie trudno mówić o realizacji społecznych celów procesu rewitalizacji²⁴. Niniejsza książka stanowi próbę zwrócenia uwagi na inny niż remontowy wymiar rewitalizacji. Opisane w niej zagadnienia mają, w zamyśle autorki, stanowić źródło inspiracji dla wszystkich zainteresowanych odnową społeczności miejskiej.

1.3. Formalno-prawne otoczenie rewitalizacji w Polsce

Dotychczasowe doświadczenia w obszarze rewitalizacji sprowokowały decydentów do podjęcia działań na rzecz upowszechniania właściwego, to jest zintegrowanego podejścia do tego procesu. Na poziomie centralnym rozpoczęto organizowanie formalno-prawnego otoczenia rewitalizacji, poprzez opracowanie pakietu dokumentów programowych i aktów prawnych, takich jak: ustawa o rewitalizacji, Krajowa Polityka Miejska, Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020 czy projektowany Narodowy Plan Rewitalizacji.

Kluczowym instrumentem wydaje się przyjęta w październiku 2015 roku ustawa o rewitalizacji²⁵, definiująca jej istotę i określająca ogólne warunki prowadzenia rewitalizacji w jednostkach samorządu terytorialnego. Ustawa stanowi odpowiedź na dotychczasowe, fragmentaryczne i remontowe, podejście do rewitalizacji oraz eksponuje zasadę partycypacji. Wskazuje również formułę opracowania gminnego programu rewitalizacji, stanowiącego podstawę dla prowadzenia działań rewitalizacyjnych w gminach. Zgodnie z art. 2 ustawy, „rewitalizacja stanowi 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 przygotowanie, koordynowanie i tworzenie warunków do prowadzenia rewitalizacji stanowią fakultatywne zadania własne gminy i jako takie realizowane są w sposób jawny i przejrzysty, z zapewnieniem aktywnego udziału interesariuszy na każdym etapie (partycypacja społeczna). Określone w ustawie zasady mają, w założeniu, spowodować odejście od fragmentacji działań na rzecz ich integracji, a przede wszystkim realizacji celów społecznych, a nie tylko remontowych, przez gminy.

Samorządy otrzymały co prawda podstawę prawną do podjęcia kompleksowych działań służących rewitalizacji obszarów zdegradowanych, jednak stosowanie

²³ Tamże.

²⁴ A. Wojnarowska, *Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich. Przykłady praktyczne*, Wydawnictwo UŁ, Łódź 2011, s. 216.

²⁵ Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, Dz.U. z 2015 r., poz. 1777.

ustawy o rewitalizacji przez gminy nie jest obowiązkowe. Oznacza to między innymi, że gminy, które rozpoczęły rewitalizację, mogą kontynuować te procesy bez konieczności dostosowania się do nowych regulacji. Do 31 grudnia 2023 r. istnieje także możliwość wyboru sposobu prowadzenia rewitalizacji. Gminy mogą prowadzić rewitalizację na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie gminnym (ustanawiającego kompetencję gminy do uchwalania tzw. programów gospodarczych) albo na podstawie ustawy o rewitalizacji. Jednak aby móc skorzystać ze środków funduszy strukturalnych UE, będących w istocie podstawowym źródłem finansowania procesów rewitalizacji w Polsce, gminy muszą stosować się do przepisów Wytycznych w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020 oraz do wymogów i wytycznych przyjętych przez instytucje zarządzające poszczególnymi regionalnymi programami operacyjnymi. Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020 są w aspekcie merytorycznym bardzo zbliżone do wymogów sformułowanych w ustawie o rewitalizacji. Zgodnie z ich zapisem rewitalizacja oznacza „kompleksowy proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych poprzez działania całościowe (powiązane wzajemnie przedsięwzięcia obejmujące kwestie społeczne oraz gospodarcze lub przestrzenno-funkcjonalne lub techniczne lub środowiskowe), integrujące interwencję na rzecz społeczności lokalnej, przestrzeni i lokalnej gospodarki, skoncentrowane terytorialnie i prowadzone w sposób zaplanowany oraz zintegrowany poprzez programy rewitalizacji”.

W dokumencie wyraźnie wskazano, że rewitalizacja ma co do zasady zakładać optymalne wykorzystanie endogennych zasobów danego obszaru oraz bazować na jego lokalnych potencjałach. Ma ona być procesem wieloletnim, prowadzonym przez interesariuszy we współpracy z lokalną społecznością. Zastrzeżono również, że „działania służące wspieraniu procesów rewitalizacji mają być prowadzone w sposób spójny: wewnętrznie (poszczególne działania pomiędzy sobą) oraz zewnętrznie (z lokalnymi politykami sektorowymi, np. transportową, energetyczną, celami i kierunkami wynikającymi z dokumentów strategicznych i planistycznych)”.

W Wytycznych, podobnie jak w ustawie o rewitalizacji, wskazano konieczność opracowania gminnego programu rewitalizacji, jak również przestrzegania zasad partnerstwa i partycypacji w procesach planowania i wdrażania przedsięwzięć rewitalizacyjnych.

1.4. Rozwój lokalny jako kontekst procesu rewitalizacji

Rewitalizacja jest procesem ukierunkowanym na rozwój miasta, w szczególności poprzez dążenie do przywrócenia jego utraconej integralności. Podejmowane w jej ramach przedsięwzięcia mają bowiem na celu odbudowę dobrej jakości

życia na tych obszarach, które doświadczyły kryzysu i cechują się występowaniem dotkliwych i skumulowanych problemów społecznych, ekonomicznych czy przestrzennych. Problemy te, pomimo ich ograniczonego terytorialnie występowania, należy rozpatrywać jako destymulanty rozwoju całego miasta, w tym jego „zdrowych”, nie obciążonych kryzysem fragmentów. Tak rozumiana rewitalizacja stanowi ważny komponent lokalnej polityki rozwoju, a jej działania powinny być skoordynowane z ogólną strategią rozwoju miasta. Aby zrozumieć miejsce i rolę rewitalizacji w procesach kierowania miastem, konieczna jest charakterystyka rozwoju lokalnego, stanowiącego kontekst procesów rewitalizacyjnych. Mnogość definicji i różnicowanie poglądów wskazują na konieczność wyodrębnienia szeregu cech rozwoju lokalnego dla oddania istoty tego pojęcia. Według Aleksandry Jewtuchowicz analiza rozwoju lokalnego pozwala na wyłonienie jego następujących właściwości:

- jest on procesem, uświadamianiem sobie przez lokalną społeczność swej sytuacji w szerszym aspekcie i swoich możliwości formułowania oraz rozwiązywania problemów,
- kładzie nacisk na siły wewnętrzne i lokalnych aktorów, wywołując w ten sposób poczucie przynależności do konkretnej społeczności i konkretnego miejsca w szerszej przestrzeni,
- jest konsekwencją korzystnej kombinacji indywidualnych przedsięwzięć, które odpowiadają (przynajmniej częściowo) wspólnemu celowi²⁶,
- jest to rozwój terytorialny, a nie sektorowy; punktem wyjścia jest tu przestrzeń i jej zagospodarowanie; w rozwoju lokalnym istotny problem stanowi tworzenie środowiska w szerokim znaczeniu tego słowa; tak rozumiane środowisko ma obejmować zarówno elementy materialne, jak i niematerialne, np.: kulturę, tradycje, przedsiębiorczość; jest to również zdolność danej społeczności do zmian, co stanowi warunek kreatywności i rozwoju pomysłowości,
- rozwój lokalny jest poszukiwaniem autonomii i niezależności, to chęć decydowania samemu o własnym losie, co determinuje dynamizm terytorialny i sprzyja identyfikacji społeczności lokalnych,
- warunkiem rozwoju lokalnego jest także włączenie gospodarki lokalnej w międzynarodowy podział pracy,
- rozwój lokalny oznacza współpracę i współdziałanie wszystkich aktorów lokalnych, grupujących się wokół akceptowanego i zrozumiałego programu,
- jednym z najistotniejszych czynników wpływających na trwałość procesu rozwoju jest tworzenie się przestrzeni negocjacji stymulujących powstawanie

²⁶ B. Pecqueur, *Le développement local. Syros, Alternatives Economiques*, s. 44–45, za: A. Jewtuchowicz, *Terytorialne systemy produkcyjne – nowy model rozwoju lokalnego i regionalnego*, [w:] A. Jewtuchowicz (red.), *Strategiczne problemy rozwoju miast i regionów*, Zakład Ekonomicznej Regionalnej i Ochrony Środowiska, UŁ, Łódź 2000, s. 140.

różnorodnych instytucji; kluczowym zagadnieniem jest tu rola władz publicznych i rozszerzanie się zakresu odpowiedzialności społeczności lokalnych²⁷.

Rozwój lokalny przebiega w wielu wymiarach i ma charakter zintegrowany, co oznacza konieczność podejmowania wysiłków na rzecz poprawy jakości życia wszystkich członków społeczności lokalnej oraz równoważenie oddziaływań o charakterze gospodarczym i społecznym. Społeczny kontekst rozwoju lokalnego dotyczy takich sfer jak inwestycje w kapitał społeczny i ludzki społeczności lokalnej, aktywizacja i integracja społeczna, przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, walka z biedą, profilaktyka i ograniczanie problemów społecznych czy partycypacja mieszkańców i interesariuszy w zarządzaniu miastem²⁸. Podkreśla się przy tym, że rozwój lokalny nie dzieje się bez zaangażowania mieszkańców, bowiem to oni są podmiotem rozwoju, a wszelkie działania powinny być zgodne z ich oczekiwaniami²⁹. Powinien zatem bazować na miejscowym potencjale, uwzględniać zbiorowy interes społeczności lokalnej i być realizowany w oparciu o demokratyczne i partnerskie zasady³⁰. Takiemu podejściu towarzyszą zmiany w sposobie kierowania gospodarką lokalną. Coraz częściej administracja samorządowa angażuje się w relacje partnerskie z innymi samorządami, z lokalnymi przedstawicielami biznesu i sektora obywatelskiego, by wspólnymi siłami realizować założenia przyjętej polityki rozwoju³¹. Aktualne tendencje w polityce rozwoju wywołują także konieczność uwzględnienia nowych, miękkich uwarunkowań tego procesu. Znaczenia nabierają cechy specyficzne społeczności lokalnych, ich atuty, postawy, zdolność samoorganizacji, poziom motywacji, wykształcenie i doświadczenie.

Rozwój lokalny oznacza zatem obecnie – bazujący na zasobach wewnętrznych, oddolny (*bottom-up*), angażujący lokalny potencjał – sposób pobudzania lokalnych gospodarek i poprawy warunków życia społeczności lokalnych. Można go określić jako proces dywersyfikacji i wzbogacania działalności społecznej, kulturalnej, gospodarczej, obywatelskiej, a nawet politycznej i administracyjnej, odbywający się przy zaangażowaniu i wykorzystaniu wewnętrznego potencjału określonego terytorium. Według G. Garofoli oznacza on również zdolność do innowacji i kreowania zbiorowej inteligencji (*collective intelligence*) na poziomie

²⁷ A. Jewtuchowicz, *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Wydawnictwo UŁ, Łódź 2013, s. 59–60.

²⁸ A. Pike, *Local and regional development in the Global North and South*, „Progress in Development Studies” 2014, vol. 14, issue 1, p. 24.

²⁹ W. Kłosowski, J. Warda, *Wyspy szans. Jak budować strategię rozwoju lokalnego?*, Biblioteka Rozwoju Lokalnego, Bielsko-Biała 2001, s. 21, [za:] R. Rezsöházy, *Le Développement des communes*, CIACO Editeur, Louvain-la-Neuve 1998.

³⁰ A. Koźuch, *Rola samorządu terytorialnego we wspieraniu rozwoju lokalnego*, [w:] A. Koźuch, A. Noworól (red.), *Instrumenty zarządzania rozwojem w przedsiębiorczych gminach*, Wyd. Instytut Spraw Publicznych UJ, Kraków 2011, s. 11.

³¹ G. Desfor, J. Jørgensen, *Flexible Urban Governance. The Case of Copenhagen's Recent Waterfront Development*, „European Planning Studies”, June 2004, vol. 12, no. 4, s. 481.

lokalnym³². Przejawem takiego podejścia jest proponowana przez UE koncepcja *Community Led Local Development*³³, której istotę stanowi oddolne i zintegrowane podejście do instrumentów pobudzania rozwoju. Oddolny kierunek oddziaływań wyraża się w upodmiotowieniu społeczności lokalnych i przekazaniu w ich ręce planowania i realizacji własnej strategii rozwoju.

1.5. Społeczne aspekty współczesnych koncepcji rozwoju miast

1.5.1. Miasta prężne

Literatura przedmiotu dostarcza coraz to nowszych koncepcji rozwoju miast, akcentujących różnorodne cele i priorytety tego procesu. Dla przykładu wskazać tu można choćby: miasto zrównoważone (*sustainable city*), miasto inteligentne (*smart city*), czy nawet miasto prężne (*resilient city*) lub wrażliwe (*vulnerable city*), albo hybrydy wymienionych koncepcji (*the resilient smart community*)³⁴. Wszystkie te podejścia opierają się na koncepcji rozwoju zrównoważonego oraz uwzględniają społeczne aspekty rozwoju miast.

Kategoria rozwoju zrównoważonego (*sustainable development*) stała się przedmiotem szerokiego zainteresowania pod koniec lat osiemdziesiątych, do czego w dużym stopniu przyczynił się raport Światowej Komisji do Spraw Środowiska i Rozwoju ONZ, ogłoszony w 1987 r. Wedle Raportu zrównoważony rozwój to proces, który zaspokaja potrzeby obecnego pokolenia bez umniejszania szans przyszłych pokoleń do zaspokajania ich potrzeb³⁵. Szeroka definicja tego pojęcia została opracowana podczas obrad Szczytu Ziemi w Rio de Janeiro w 1992 r. W tym ujęciu rozwój zrównoważony to strategia przekształceń ekologicznych, społecznych, techniczno-technologicznych i organizacyjnych, których celem jest osiągnięcie racjonalnego i trwałego poziomu dobrobytu społecznego, umożliwiającego przekazanie go następnym pokoleniom bez obawy o zagrożenie destrukcją zasobów przyrody i ekosystemów³⁶. Z powyższych definicji wynikają zasadnicze cechy rozwoju zrównoważonego – troska o przyszłe

³² G. Garofoli, *Local Development in Europe. Theoretical Models And International Comparisons*, „European Urban and Regional Studies” 2002, vol. 9, issue 3, p. 229.

³³ *Common Guidance of the European Commission's Directorates General, Agri, Empl, Mare and Regio on Community Led Local Development in European Structural and Investment Funds, Draft Version, 30 January 2013*, http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/pdf/preparation/clld_guidance (dostęp: 21.03.2014)

³⁴ Y. Fujinawa, R. Kouda, Y. Noda, „Journal Of Disaster Research”, vol. 10, issue 2, p. 319–325.

³⁵ *United Nations, Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, UN Documents 1987, s. 43.

³⁶ A. Płachciak, *Geneza idei rozwoju zrównoważonego*, „Ekonomia. Economics” 2011, nr 5(17), s. 244.

pokolenia oraz przekonanie o współzależności rozwoju gospodarczego, ochrony środowiska i rozwoju społecznego. Koncepcja ta stanowi swego rodzaju kompromis pomiędzy potrzebą racjonalnego wykorzystania i zachowania walorów środowiska przyrodniczego, potrzebami gospodarki, a także potrzebami społecznymi, rozpatrywanymi w perspektywie długookresowej. Przenosząc omówione zasady na grunt polityki miejskiej, możemy przyjąć za Mélanie Robertson, że zrównoważone miasto oznacza holistyczny system, w którym aspekty społeczne, gospodarcze, środowiskowe i instytucjonalne rozwoju są harmonijnie zintegrowane³⁷.

Wątek społeczny jest silnie obecny w osadzonej na gruncie teorii rozwoju zrównoważonego koncepcji miasta prężnego (*resilient city*), zgodnie z którą miasto jest ujmowane jako kompleksowy, wielowymiarowy system posiadający zdolności adaptacyjne³⁸. Prężności miejska jest rozumiana jako stopień, do którego miasta są zdolne tolerować zmienność otoczenia, zanim zreorganizują nowy zestaw struktur i procesów. Według A. Drobniaka oznacza to zdolność miejskiego systemu do odzyskania swoich własności po doświadczeniu zakłóceń lub szoków. Prężność miejska nie ogranicza się przy tym wyłącznie do odpowiedzi na zewnętrzny wpływ otoczenia, np. katastrofę czy kryzys ekonomiczny, ale oznacza także społeczność i gospodarkę lokalną, które są elastyczne, tj. zdolne do dostosowania się do zmiennych warunków³⁹. Z kolei prężność społeczna (*social resilience*) to zdolność grup lub społeczności do radzenia sobie z zewnętrznymi zakłóceniami wynikającymi z przemian społecznych, politycznych i środowiskowych⁴⁰. Istotną rolę odgrywają tutaj kapitał społeczny i innowacje społeczne jako uwarunkowania prężności miasta. Do atrybutów prężności miejskiej⁴¹ zalicza się: nadmiarowość (*redundancy*), różnorodność (*diversity*), efektywność (*efficiency*), adaptacyjność (*adaptability*), współpracę (*collaboration*), współzależność (*interdependence*). Miasto prężne to takie, które wykazuje zdolność do adaptacji w warunkach niepewności. Zdolność ta rozumiana jest w kategoriach pożądanej kombinacji wyżej wskazanych atrybutów⁴².

³⁷ M. Robertson, *Sustainable cities. Local solutions in the Global South*, International Development Research Centre, UK 2012, p. 4–5.

³⁸ S. Meerow, J.P. Newell, M. Stults, *Defining urban resilience: A review*, „Landscape and Urban Planning” 2016, vol. 147, s. 41.

³⁹ A. Drobniak, *Koncepcja urban resilience: narzędzie strategicznej diagnozy i monitoringu miast*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, Rok LXXVII, z. 1, s. 121.

⁴⁰ A. Mehmood, *Of resilient places: planning for urban resilience*, „European Planning Studies” 2015, vol. 24, issue 2, p. 5.

⁴¹ Atrybuty wrażliwości miejskiej mogą zostać zdefiniowane przez „opozycję” do atrybutów prężności, ich zbiór jest następujący: niedostosowanie, fragmentaryzacja, nadmierna specjalizacja, nieefektywność, niedomiar, niezgodność. Wysoka wartość atrybutów wrażliwości będzie świadczyła o dużej ekspozycji miasta na zakłócenia generowane przez otoczenie.

⁴² A. Drobniak, *Koncepcja urban resilience...*, s. 126.

Tab. 3. Atrybuty prężności i wrażliwości miejskiej

Wrażliwość	Prężność
Niedostosowanie – struktury miasta nie posiadają zdolności do zmiany lub przystosowania się do warunków otoczenia (inercja)	Adaptacyjność – struktury miasta posiadają zdolność do zmiany i/lub dopasowania się do zmieniających się warunków otoczenia, są elastyczne
Fragmentaryzacja – struktury miasta są rozdzielone na mniejsze, niepołączone elementy	Współpraca i łączalność – struktury miejskie posiadają zdolność kreowania powiązań
Nadmierna specjalizacja – struktury miasta cechuje nadmierna zdolność adaptacyjna, ale podporządkowana tylko jednemu specyficznemu celowi (np. sektorowi)	Różnorodność – struktury miejskie posiadają wyraźną heterogeniczność, są zróżnicowane
Nieefektywność – struktury miasta nie zapewniają pożądanych rezultatów w relacji do nakładów	Efektywność – struktury miasta zapewniają pozytywną relację pomiędzy wynikami a nakładami w całym systemie i/lub posiadają zdolność unikania strat
Niewystarczalność/niedomiar – struktury miasta (lub ich elementy) nie funkcjonują normalnie (są niewystarczalne) w sytuacji defektu systemu	Redundancja/nadmiarowość – struktury miasta posiadają zdolność zapewniania dodatkowych elementów systemu na wypadek jego zanikania, defektu
Niezgodność/dysonans – struktury miasta wraz z niezależnymi ich elementami cechuje brak współdziałania generującego korzyści	Współzależność – struktury miasta kreują relacje pomiędzy niezależnymi elementami systemu, które przynoszą wzajemne korzyści

Źródło: A. Drobniak, *Koncepcja urban resilience: narzędzie strategicznej diagnozy i monitoringu miast*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, Rok LXXVII, z. 1, s. 127.

Charakterystyka miasta pod kątem poziomu jego prężności pociąga za sobą konieczność dalszej dekompozycji atrybutów prężności miejskiej, tak by wyodrębnić dla nich zbiory cech, zjawisk, mierników. Propozycje czynników prężności miejskiej w sferze społecznej i ekonomicznej prezentuje poniższa tabela. Wykorzystałam tu charakterystykę ekonomicznych czynników prężności miejskiej zaproponowaną przez A. Drobniaka oraz własną, autorską propozycję czynników społecznych prężności miasta.

Tab. 4. Czynniki prężności miejskiej w wymiarze ekonomicznym i społecznym

Atrybut prężności	Czynniki ekonomiczne	Czynniki społeczne
Adaptacyjność	wysoki poziom przedsiębiorczości znaczące zdolności do innowacji istotne lokalne zasoby wiedzy (baza wiedzy, infrastruktura badawcza, transfer wiedzy) duże zasoby ekonomiczne (liczba przedsiębiorstw, wartość ich aktywów, przychody)	wysoki poziom aktywności społecznej inkluzywność wspólnot otwartość na zmiany znaczny potencjał społeczeństwa obywatelskiego istotne lokalne zasoby wiedzy (baza wiedzy, infrastruktura badawcza),

Atrybut prężności	Czynniki ekonomiczne	Czynniki społeczne
Adaptacyjność		transfer wiedzy do społeczeństwa i instytucji polityki społecznej) kreatywność, zdolność do innowacji społecznych*
Połączalność i współzależność	aktywne sieci aktorów gospodarczych (powiązania klastrowe w łańcuchach produkcji i dystrybucji) międzysektorowe powiązania w zakresie wiedzy (platformy innowacji i komercjalizacji w ramach różnych łańcuchów produkcji, efekty „rozsiewu”) dobrze praktyki i standardy w zakresie współpracy gospodarczej komplementarność lokalnych przemysłów (w tym efekty aglomeracji)	miejskie governance: aktywne sieci aktorów lokalnych w realizacji programów miejskiej polityki społecznej (powiązania klastrowe w łańcuchach działań na rzecz inkluzji, aktywizacji i integracji społecznej i zawodowej) współpraca międzysektorowa i wewnątrzsektorowa w zakresie wiedzy (akceleratory innowacji społecznych, obserwatoria polityki społecznej, fora i panele zrównoważonego rozwoju miast, zaangażowane i odpowiedzialne społecznie uczelnie)
Różnorodność	zróżnicowana specjalizacja gospodarcza (<i>industrial mix</i>)	zróżnicowana specjalizacja gospodarcza i zróżnicowanie form zatrudnienia: ekonomia społeczna, zatrudnienie subsydiowane, elastyczne, wolontariat (aspekt aktywizacji zawodowej) zróżnicowana oferta usług społecznych i świadczeń, dostosowana do potrzeb heterogenicznych społeczności miejskich
Efektywność	ponadlokalna konkurencyjność produktów wysoka wartość dodana łańcuchów produkcji (opłacalność poszczególnych ogniw łańcuchów produkcji, gałęzie przemysłu oparte na wiedzy) szybkość odzyskiwania utraconego potencjału (<i>recovery quickness</i>)	dostęp do służby zdrowia wysokiej jakości wysoki poziom bezpieczeństwa mieszkańców atrakcyjne warunki mieszkaniowe wysoki poziom edukacji spójność społeczna atrakcje turystyczne i kulturalne o znaczeniu ponadlokalnym sprawność instytucji miejskiej polityki społecznej i elastyczność lokalnego systemu wsparcia

Tab. 4. (cd.)

Atrybut prężności	Czynniki ekonomiczne	Czynniki społeczne
Efektywność		wysoki poziom mobilizacji i samoorganizacji społecznej dostępna i adekwatna do potrzeb miejska infrastruktura społeczna wysoki poziom kapitału ludzkiego i społecznego społeczności miejskiej usługi społeczne o znaczeniu ponadlokalnym szybkość odzyskiwania utraconego potencjału (<i>recovery quickness</i>)
Redundancja	różnorodne, trwałe i niezawodne źródła energii dodatkowe, bezpieczne aplikacje ICT	różnorodne, trwałe i niezawodne źródła energii bezpieczne technologie informacyjno-komunikacyjne, działające na rzecz poprawy jakości życia w mieście i zaangażowania mieszkańców w sprawy publiczne

* Szczególnym rodzajem innowacji są innowacje społeczne dotyczące różnorodnych problemów (ekologicznych, finansowych, edukacyjnych itp.), których rozwiązywanie stanowi warunek konieczny dla przetrwania i rozwoju społeczeństwa. Stanowią one inspirację dla ludzi, polityków i decydentów do poszukiwania i wdrażania nowych pomysłów, będących odpowiedzią na aktualne i spodziewane wyzwania społeczne, problemy starzejącego się społeczeństwa, kryzysy budżetowe, wyzwania systemów edukacji, degradację ekonomiczną i społeczną miast i regionów. W uproszczeniu: innowacje społeczne to nowe pomysły (produkty, usługi i modele), które są opracowywane, aby zaspokoić niezaspokojone potrzeby społeczne. Są one mniej wymierne niż innowacje techniczne, trudno porównywalne oraz wrażliwe na politykę. Innowacje społeczne jako odpowiedź na aktualne potrzeby ludzi mogą być początkiem jakościowej zmiany społecznej, ale mogą także wyprzedzać lub nawet kreować potrzeby. Innowacje pozwalają na niestandardowy sposób rozwiązywania problemów społecznych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie A. Drobnia, *Koncepcja urban resilience: narzędzie strategicznej diagnozy i monitoringu miast*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, Rok LXXVII, z. 1, s. 128.

Adam Drobnia⁴³ proponuje następującą metodę klasyfikację miast ze względu na poziom ich prężności:

- **miasto awangardowe**, charakteryzujące się wysoką wartością wskaźników prężności i równocześnie niską wartością dla wskaźników wrażliwości. Tego rodzaju trajektorie prężności można uznać za odporne na zakłócenia zewnętrzne;
- **miasto roller-coaster**, cechujące się równocześnie wysoką wartością wskaźników prężności i wrażliwości. Tego rodzaju trajektorie prężności przemawia za

⁴³ Tamże, s. 140.

dużą zmiennością sytuacji ekonomicznej (społecznej) miasta, która podlega silnym wpływom zakłóceń zewnętrznych, ale odzyskuje poprzednie parametry;

- **miasto zatopione**, cechujące się niskimi wartościami dla wskaźników prężności i równocześnie wysokimi wartościami wskaźników wrażliwości. Tego rodzaju niekorzystna kombinacja dynamik powoduje, że miasto zazwyczaj boryka się z problemem stagnacji po wystąpieniu zakłóceń zewnętrznych;

- **miasto wyspa**, dla którego zarówno wskaźniki dynamik prężności, jak i wrażliwości przyjmują niskie wartości. Oznacza to sytuację miasta posiadającego relatywnie zamkniętą gospodarkę, na które nie oddziałują w znaczącym stopniu zaburzenia zewnętrzne. Niemniej jest to także miasto, które posiada relatywnie słabo rozwiniętą gospodarkę (i społeczność), realizowaną przy niskim poziomie zatrudnienia.

1.5.2. Miasta inteligentne

Kolejna z koncepcji rozwoju miast – miasto inteligentne (*smart city*)⁴⁴ wykorzystuje technologie informacyjno-komunikacyjne w celu zwiększenia wydajności infrastruktury miejskiej i jej komponentów składowych, a także do poprawy jakości życia w mieście oraz do zwiększenia zaangażowania mieszkańców w sprawy publiczne. Komponenty koncepcji *smart city* prezentuje rys. 2.

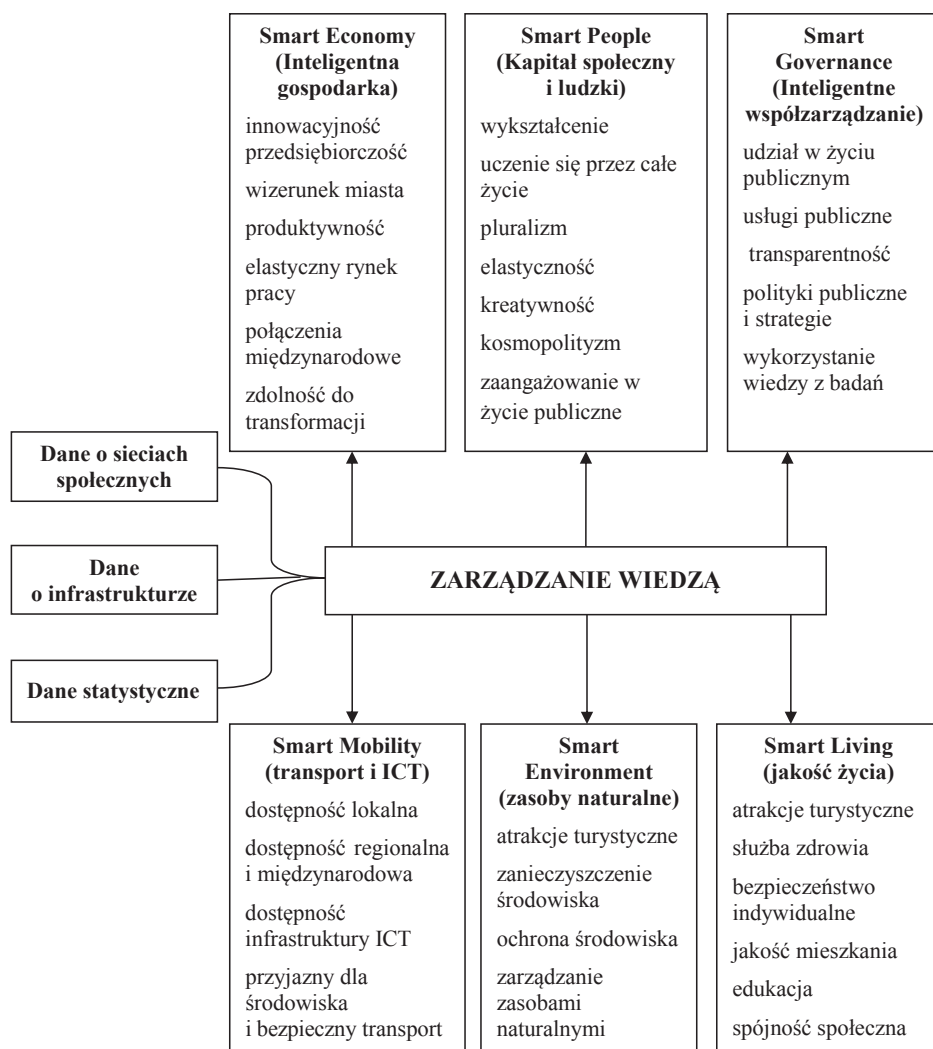
Tradycyjnie do kluczowych inteligentnych sektorów zalicza się: transport publiczny, opiekę zdrowotną czy gospodarowanie odpadami. Jednak instrumentarium *smart city* to również narzędzia komunikacyjne służące do badania oczekiwań i potrzeb mieszkańców, a także organizowania i wyzwalania aktywności społecznej. Ideą koncepcji jest dążenie do zwiększenia innowacyjności i elastyczności gospodarki miejskiej, celem szybkiego reagowania na wyzwania lokalne i globalne. Miasto może być traktowane jako „inteligentne”, gdy podejmuje inwestycje w kapitał ludzki i społeczny oraz infrastrukturę komunikacyjną w celu aktywnego promowania zrównoważonego rozwoju i partycypacji obywatelskiej⁴⁵.

Przedsięwzięcia charakterystyczne dla „inteligentnych miast” cechują dwie właściwości: wykorzystanie gromadzonych przez urzędy danych na rzecz poprawy jakości zarządzania miastem oraz inkluzywność wspólnoty miejskiej, polegająca na zwiększaniu zaangażowania obywateli w życie miasta⁴⁶. Aktywizacja mieszkańców i włączenie ich w proces planowania, a także nadzorowania funkcjonowania miasta zostały nazwane na potrzeby koncepcji *smart city* *citizensourcing* (szczegółowo omówię tę metodę w dalszej części rozdziału).

⁴⁴ Inne, alternatywne określenia „smart city” to m.in.: Intelligent City, Digital City, Wired City.

⁴⁵ R. Ferrara, *The Smart City and the Green Economy in Europe: A Critical Approach*, „Energies” 2015, no. 8, p. 472.

⁴⁶ <http://www.computerworld.pl/news/403453/Najlepsze.wdrozenia.Smart.City.na.konferencji.Computerworld.html> (dostęp: 20.03.2015).



Rys. 2. Komponenty koncepcji *smart city*

Źródło: J. Fazlagić, *Smart City+.* Jak wykorzystać koncepcję *Smart Cities* oraz pokrewną *Smart Specialization* do wsparcia rozwoju mniejszych miast w Polsce?, Ekspertyzy NIST 2015, nr 1(1), s. 5

Smart city jako koncepcja rozwoju miast ulega stopniowej ewolucji. Według Boyda Cohena możemy dziś wyróżnić trzy generacje *smart cities*: Smart Cities 1.0, inspirowane dostępnymi technologiami, Smart Cities 2.0 z decydującą rolą administracji publicznej oraz Smart Cities 3.0, oparte o twórcze zaangażowanie mieszkańców⁴⁷.

⁴⁷ <https://www.fastcoexist.com/3047795/the-3-generations-of-smart-cities>.

Smart Cities 1.0 charakteryzują się tym, że twórcy technologii zachęcają władze i administrację miejską do adaptowania ich technologii w celu uzyskania większej efektywności w zarządzaniu organizmami miejskimi. Jednak miasta często nie są przygotowane do użycia nowoczesnych technologii oraz do właściwej oceny tego, jak mogą one wpłynąć na jakość życia mieszkańców. **Smart Cities** w wersji 1.0, czyli inspirowane technologiami organizmy miejskie, pomijają kluczową kwestię partycypacji i zaangażowania mieszkańców. W **Smart Cities 2.0** kluczową rolę odgrywają władze miejskie, które są zainteresowane implementacją nowinek technologicznych jako narzędzi umożliwiających podniesienie jakości życia mieszkańców. Miasta zaliczane do drugiej generacji smart cities charakteryzują się dużą liczbą miejskich programów i projektów, które służą wdrażaniu nowoczesnych technologii w różnych obszarach życia miasta. **Smart Cities 3.0** to najnowsza generacja smart cities, nastawiona na dialog i uczestnictwo mieszkańców. Zakłada się tu kluczową rolę obywateli w rozwoju miast. W Smart Cities trzeciej generacji mieszkańcy mają współtworzyć swoje miasta (ko-kreacja). Co bardzo istotne dla procesów rewitalizacji miast, w Smart Cities 3.0 znaczącą rolę odgrywają projekty o charakterze społecznym: nastawione na inkluzję społeczną, tanie budownictwo mieszkaniowe, przeciwdziałanie wykluczeniu energetycznemu, promowanie i wdrażanie współdzielenia (*shared economy*) itp.

Tab. 5. Porównanie miasta tradycyjnego i miasta inteligentnego

Miasta przeszłości i teraźniejszości	Miasta przyszłości: smart/inteligentne
„Nieświadome siebie”, marginalizujące człowieka	„Myślące”, afirmujące człowieka
Zaplanowane wokół funkcji (handlowych, transportowych, politycznych)	Zaplanowane wokół preferencji mieszkańców
Typowe symbole to: katedra, ratusz, zamek (symbole władzy) oraz port, targ, trakt, most (symbole funkcji ekonomicznych), a także kompleks fabryk, wokół którego zbudowano osiedla mieszkaniowe dla robotników	Typowe symbole to: aktywny obywatel ze smartfonem podejmujący decyzje dotyczące jego stylu życia w mieście, które służą rozwojowi miasta; nowoczesna, postmodernistyczna przestrzeń, najlepiej zasilana energią odnawialną, pozbawiona samochodów, za to atrakcyjna wizualnie i zatrudniająca „klasę kreatywną”
Rozbite na nieskoordynowane zachowania jednostek; zdominowane przez wartości egzystencjalne, które determinują decyzje mieszkańców (np. osiedlanie się na przedmieściach, zakup samochodu, konsumpcjonizm itd.)	„Usieciowione”; zdominowane przez wartości wyższego rzędu, takie jak odpowiedzialność za wpływ własnych zachowań na całe miasto, współzarządzanie, współpraca

Źródło: J. Fazlagić, *Smart City+. Jak wykorzystać koncepcję Smart Cities oraz pokrewną Smart Specialization do wsparcia rozwoju mniejszych miast w Polsce?*, Ekspertyzy NIST 2015, nr 1(1), s. 3.

1.5.3. Przykłady miejskiej inteligencji na rzecz społecznej inkluzji

Rio de Janeiro: transport publiczny dla wykluczonych mieszkańców⁴⁸

Rio de Janeiro to miasto kojarzące się m.in. z fawelami – niebezpiecznymi osiedlami zamieszkanymi przez najuboższych mieszkańców. Problem ubóstwa i znacznych dysproporcji społeczno-ekonomicznych wśród populacji lokalnej został uwzględniony w projektowaniu smart rozwiązań w ramach polityki miejskiej. Sposobem na społeczną inkluzję ma być w tym przypadku m.in. lepsze skomunikowanie najbiedniejszych przedmieść z pozostałymi obszarami miasta. Założono, że w ten sposób zwiększy się mobilność ubogich mieszkańców, a tym samym ich dostęp do lokalnego rynku pracy i usług. W tym celu, władze lokalne zdecydowały się na budowę kolejki liniowej (gondolowej) Teleferico do Alemão, łączącej zdegradowany dystrykt Alemão (liczba mieszkańców: 120 tys.) z okręgiem metropolitalnym. Linia ma 3,5 km długości i łączy się z podmiejską stacją kolejową Bonsucesso, z której można dojechać do centralnej części miasta, przy czym dystans 3.5 km pokonywany jest w 16 minut. Wcześniej mieszkańcy faweli musieli pokonywać tę trasę pieszo, co zajmowało im 50 minut. Na każdej stacji są świadczone nieodpłatne usługi w zakresie szkoleń pracowniczych, edukacji poradnictwa prawnego i medycznego. Całe przedsięwzięcie ukierunkowane jest na społeczną inkluzję zmarginalizowanych mieszkańców najuboższych dzielnic i osiedli. Wagony kolejki zostały wyposażone w baterie słoneczne, dostarczające energii zasilającej system oświetlenia i monitoringu. Każdy ze 150 wagoników zabiera 10 osób, zapewniając w ciągu godziny przejazd 3000 pasażerom.

Medellín: wykorzystanie urbanistyki i architektury do rozwiązania problemów i kreowania rozwoju społecznego⁴⁹

Medellín to miasto w Kolumbii z populacją około 2,44 mln mieszkańców (2014 rok). Obecnie jest ono uznawane za wzór pozytywnych przemian społecznych i rewitalizacji. Od lat 70. XX wieku działał tutaj jeden z najpotężniejszych karteli narkotykowych – kartel z Medellín. W związku z jego działalnością, pod koniec lat 80. ubiegłego stulecia miasto zostało okrzyknięte najbardziej niebezpiecznym miejscem na kuli ziemskiej. Rocznie miało w nim miejsce do 6,4 tys. zabójstw. Sytuacja w mieście zaczęła się poprawiać dopiero od 1993 roku, kiedy schwytano Pablo Escobara, barona narkotykowego zwanego Królem Kokainy.

⁴⁸ <http://miastamaniak.pl/2012/12/06/teleferico-de-alemao-kolej-gondolowa-sposobem-na-walke-z-wykluczeniem/>, <http://www.fpiec.pl/post/2012/10/25/transport-dla-wykluczonych> (dostęp: 20.08.2016).

⁴⁹ <http://urbnews.pl/medellin-innowacje-i-spoeczna-urbanistyka-po-kolumbijsku/> (dostęp: 26.10.2016).

W 1991 roku po raz pierwszy zorganizowano w Medellín Międzynarodowy Festiwal Poezji, będący imprezą cykliczną, trwale wpisaną w ofertę kulturalną miasta. W 2006 roku festiwalowi przyznano Nagrodę Right Livelihood (nazywaną Alternatywną Nagrodą Nobla) za pokazywanie, jak za pomocą poezji można walczyć ze strachem i przemocą.

Poza przemocą, kluczowym problemem miasta było wykluczenie społeczne mieszkańców slumsów położonych na wzgórzach wokół śródmieścia, w dolinie rzeki Medellín. Interwencja władz miejskich miała tutaj nietypowy charakter. W biednych dzielnicach zaczęto organizować biblioteki. Nie były to zwykłe budynki, lecz projektowano je jako zespoły obiektów otoczone parkami. W późniejszym okresie rejon bibliotek zostały skomunikowane z wykorzystaniem transportu publicznego. Łącznie w latach 2005–2011 w Medellín powstało 10 bibliotek-parków. Jednym z najbardziej spektakularnych przedsięwzięć było również przekształcenie dużych miejskich zbiorników na wodę w obiekty rekreacyjne otwarte dla obywateli – projekt otrzymał nagrodę Holcim Foundation. Wszystkie one znajdują się w biednych dzielnicach i są otoczone fawelami. W najuboższych dzielnicach wdrażanych jest wiele innych projektów, mających poprawić jakość życia. W ciągu dekady powstało w nich 120 nowych szkół, które nie są uczniowskimi gettami, ale przestrzenią otwartą z doskonale wyposażonym zapleczem sportowym.

Działania na rzecz społecznej inkluzji polegają również na poprawie dostępności komunikacyjnej. W tym celu wybudowano w Medellín metro. Pierwszy fragment otwarto w 1995 roku, obecnie system składa się z dwóch linii (północ–południe, wzdłuż rzeki, oraz centrum–zachód). Kolejka była pierwszym sposobem połączenia bogatych i biednych dzielnic. Na stacjach metra powstały niewielkie wypożyczalnie książek – BiblioMetro. Medellín rozwinęło także, popularne w tej części świata, metrobusy i sieć normalnych autobusów. W położonych na zboczach doliny dzielnicach biedy uruchomiono kolejkę gondolową, która działa jako komunikacja publiczna. Obecnie funkcjonują tam trzy linie z 9 stacjami, a końcowe przystanki skomunikowane są z metrem. Dodatkowo, by ułatwić poruszanie się pieszo po wzgórzach, utworzono sieć ruchomych schodów. Jest to również pierwsze w Ameryce Łacińskiej miasto, w którym wprowadzono system miejskich rowerów.

Przez kilka kolejnych kadencji władze miasta działały na podstawie zintegrowanych planów, mających na celu kreowanie spójności terytorialnej, poprawę dostępu do kultury i edukacji, tworzenie przestrzeni publicznych i terenów zielonych. Wysiłki Medellín zostały zauważone na świecie. Miasto zdobyło nagrodę Uniwersytetu Harvarda za projekt urbanistyczny. W 2013 The Wall Street Journal przyznał miastu tytuł City of the Year, a innowacje w systemie komunikacji doceniono Sustainable Transport Award. Rok później odbyło się tutaj 7. Światowe Forum Miast, którego tematem była miejska sprawiedliwość – problemy zwalczania nierówności oraz włączenie społeczne.

1.6. *Crowdsourcing* i gospodarka dzielenia się jako mechanizmy wsparcia procesów rewitalizacji miast

1.6.1. Idea *crowdsourcingu*

W nurcie opisaney wcześniej koncepcji inteligentnego rozwoju miast mieści się zjawisko *crowdsourcingu*, rozumianego jako mądrość tłumu. Zyskuje ono na popularności przede wszystkim w sektorze prywatnym, jednak stopniowo pewne elementy tej koncepcji są wdrażane w praktykę zarządzania miastem. Można wskazać poszczególne komponenty *crowdsourcingu*, których wspólną właściwością jest angażowanie społeczności przy użyciu technologii⁵⁰. Obrazuje je poniższa tabela:

Tab. 6. Komponenty *crowdsourcingu*

Obszar <i>crowdsourcingu</i>	Opis
Citizen Engagement (citizensourcing – angażowanie mieszkańców)	Włączanie obywateli w zarządzanie miastem i projektowanie zmian.
Crowd Intelligence (mądrość tłumu)	Zbiorowa inteligencja społeczności powstała w oparciu o współpracę, ko-kreację i obywatelskie zaangażowanie.
Open Innovation (otwarte innowacje*)	W procesie tworzenia innowacji wzrasta rola zewnętrznych partnerów. Organizacja otwiera się na wiedzę z zewnątrz, podejmuje współpracę z partnerskimi instytucjami, dystrybutorami, konsumentami czy innymi firmami oferującymi licencje i patenty.
Mass Collaboration** (globalna współpraca)	Niezależna współpraca dużej liczby użytkowników w ramach jednego projektu, najczęściej złożonego z modułów, które można łączyć w całość. Świetną ilustracją tego mechanizmu działania jest Wikipedia.
Online Communities (społeczności internetowe)	Społeczności internetowe charakteryzujące się wysokim współczynnikiem interakcji pomiędzy sobą. Połączone wspólną ideą, poglądami, marką, czy zainteresowaniami.
Crowd Tasks & Creativity (zadania i kreatywność społeczności)	Projekty nastawione na wykonanie zadań, świadczenie usług lub dostarczenie contentu przez zwykle liczną i rozproszoną społeczność internetową.
Crowd Causes (społeczności działające dla słusznego celu)	Jednostki lub organizacje pozarządowe wspierające projekty ukierunkowane na rozwiązywanie problemów społecznych, np. <i>Stanford Peace Innovation Lab</i> .

⁵⁰ Więcej na ten temat można przeczytać na stronie: http://www.pi.gov.pl/parp/chapter_86197.asp?soid=38D1559667BB40778F1ED6BC89FD705C.

Obszar <i>crowdsourcingu</i>	Opis
Social Business (przedsiębiorstwo społeczne)	Pojęcie przedsiębiorstwa społecznego ma dwa podstawowe znaczenia. Odnosi się przede wszystkim do przedsiębiorstw nastawionych na społeczne cele prowadzonej działalności oraz reinwestujących wygenerowane nadwyżki w swoją działalność lub społeczność. Takie przedsiębiorstwa nie kierują się zatem potrzebą maksymalizacji zysków dla udziałowców i właścicieli. Termin Social Business ma także inne znaczenie, które odnosi się do firm korzystających z mediów społecznych w celu realizacji swoich celów biznesowych ^{***} . Chodzi tu o firmy nastawione na autentyczne słuchanie, dzielenie się i angażowanie poprzez otwarte kanały społecznościowe, jak np. Dell (http://www.dell-challenge.org).
Customer Co-creation (ko-kreacja konsumentcka)	Współpraca pomiędzy firmą a grupą konsumentów, nastawiona na wypracowanie wspólnego rozwiązania. Podejście stosowane jest także w sektorze publicznym, w ramach współtworzenia usług publicznych.
Non-Equity Based Crowdfunding (inwestowanie społecznościowe)	Członkowie społeczności wspierają finansowo projekt czy przedsięwzięcie w zamian za nagrody w postaci możliwości skorzystania z usługi bądź produktu. Przykładem platformy, która umożliwia udział w tego typu projektach jest Kickstarter (www.kickstarter.com).
Equity-Based Crowdfunding (inwestowanie społecznościowe)	Członkowie społeczności stają się udziałowcami projektu czy przedsięwzięcia, które wspierają finansowo, np. Crowdcube.
Peer-to-Peer Lending / Commerce (pożyczki typu peer-to-peer)	Społecznościowe pożyczanie pieniędzy bez udziału instytucji finansowej, np. Lending Club (www.lendingclub.com).
CrowdCurrencies (waluta społecznościowa, tzw. kryptowaluta)	Alternatywne systemy walutowe tworzone przez społeczności internetowe, np. Bitcoin.

* Więcej na temat tego modelu innowacji przeczytać można w artykule: A. Sopińska, *Otwarte innowacje bazujące na mądrości „tłumu” – podstawa sukcesu współczesnego przedsiębiorstwa*, „Zarządzanie i Finanse” 2013, nr 4, z. 1, s. 287–302.

** <https://hbr.org/2010/10/the-economics-of-mass-collabor>.

*** D. Buchnowska D., *Social business – a conceptual framework*, „Informatyka Ekonomiczna. Business Informatics” 4(30)/2013, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2013, s. 44.

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji z Portalu Innowacji, www.pip.gov.pl

Mechanizm *crowdsourcingu* wydaje się potencjalnie wartościowym dla wsparcia procesów rewitalizacji, bowiem ukierunkowany jest na trwałe, kreatywne

włączanie w nie mieszkańców. Motorem napędowym dla tego zjawiska jest przede wszystkim wzrost znaczenia Internetu oraz rozwój nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT). Przykłady wykorzystania ICT w komunikacji z mieszkańcami zostaną opisane w dalszej części książki.

Crowdsourcing może być stosowany w niemalże każdej dziedzinie. Obecnie model ten zyskuje na popularności wśród rządów, samorządów i administracji również w Polsce (choć w polskich warunkach są to pojedyncze przypadki). Zastosowanie nowoczesnych technologii w ramach projektów tzw. *citizensourcingu* umożliwia zaangażowanie mieszkańców na dużą skalę i w zróżnicowanych przedsięwzięciach z zakresu zarządzania miastem, np. planowaniu, głosowaniu, współtworzeniu (ko-kreacji) czy grywalizacji.

Grywalizacja oznacza wykorzystywanie mechanizmów zapożyczonych z gier do motywowania i angażowania ludzi w środowisku nie będącym grą. Technika bazuje na przyjemności, jaką można czerpać z pokonywania kolejnych wyzwań, rywalizacji, współpracy itp. W niektórych przypadkach grywalizacja służyć może także testowaniu kompetencji osób, jak miało to miejsce przy okazji wyborów prezydenckich w Warszawie w 2002 roku⁵¹. Wówczas kandydaci na prezydenta Warszawy zagrali w *SimCity 3000*, strategiczno-ekonomiczną grę komputerową, w której gracz, wcielając się w burmistrza, ma za zadanie zbudować wirtualne miasto i zarządzać nim. Wykorzystano wówczas mapę przypominającą Warszawę z 32 661 mieszkańcami i budżetem 60 tysięcy simoleonów (waluta używana w grze). Wirtualne miasto, które w ciągu 6 godzin zbudował ówczesny kandydat na prezydenta Warszawy – Lech Kaczyński wraz ze swą drużyną, liczyło 471 tys. mieszkańców i było największe ze wszystkich miast budowanych przez 6 kandydatów startujących w wyborach.

Citizensourcing doskonale wpisuje się w koncepcję rozwojową smart city. Należy bowiem pamiętać, że sama technologia nie uczyni miasta smart, a wyzwaniem dla współczesnych samorządów jest reagowanie na potrzeby ludzi i łączenie ich z dostępnymi rozwiązaniami. W takim ujęciu *citizensourcing* stanowi pomost pomiędzy technologią a jej końcowym użytkownikiem. Mieszkańcy zyskują swoją podmiotowość w polityce miejskiej, przestają być jedynie konsumentami usług i klientami instytucji, stają się decydentami i planistami rozwoju miast. Chodzi o to, by w wykorzystywać *citizensourcing* do zgłaszania problemów, do ich rozwiązywania, do pozyskiwania innowacyjnych pomysłów, ale również do współfinansowania lub finansowania oddolnych projektów w ramach *crowdfunding*⁵². Poniżej zaprezentowano zagraniczne i polskie przykłady wdrażania *citizensourcingu* w zarządzaniu miastem.

⁵¹ <http://gry.onet.pl/wiadomosci/czy-wiecie-ze-lech-kaczynski-okazal-sie-niegdys-jednym-z-najbardziej-utalentowanych/xsfr>, <https://www.wprost.pl/30800/Kaczynski-najlepszy-w-Simcity>

⁵² J. Kasprzycka-Rosikoń, *Czy crowdsourcing można wykorzystać w zarządzaniu miastem, państwem, urzędem?*, [w:] R. Milewski (red.), *Thum jako źródło wiedzy i kapitału*, PARP, Warszawa 2015, s. 42–44.

Nowy Jork: bezpieczeństwo i przestrzeń miejska⁵³

W Nowym Jorku Departament Policji utworzył stronę Crashstories.org. Każdy użytkownik może dodać do interaktywnej mapy znacznik z opisem zdarzenia drogowego, takiego jak potrącenie pieszego, rowerzysty, czy kolizja samochodów. Dane gromadzone są w czasie rzeczywistym, a efekt jest czytelny dla odbiorcy. Pozyskane tą drogą dane są przetwarzane w celu oceny bezpieczeństwa drogowego na nowojorskich ulicach. Dzięki dużej liczbie zgłoszonych incydentów służby porządkowe oraz władze miasta poznają faktyczną sytuację i mogą podejmować odpowiednie działania naprawcze. Takie narzędzie diagnozowania problemów przestrzennych może się przyczynić do planowania i projektowania przestrzeni miejskich tak, aby były bezpieczne i przyjazne użytkownikom różnych form komunikacji.

W Nowym Jorku powstała również platforma Betaville. Jest to trójwymiarowa mapa wizualizująca miasto o nazwie Betaville. Użytkownicy mogą dodawać do niej własne projekty, przedstawiając konkretne propozycje aranżacji przestrzeni miejskiej. Platforma przypomina swoim wyglądem grę komputerową SimCity. Taki sposób partycypacji zachęca do projektowania lub przedstawiania własnych koncepcji nie tylko zwykłych mieszkańców, ale również wykwalifikowanych architektów czy pracowników biur projektowych z dowolnego miejsca na świecie. Platforma ma wbudowane forum dyskusyjne, co pozwala na wymianę uwag i komentarzy w celu udoskonalenia prezentowanej koncepcji.

Inteligentne zarządzanie, oparte na partycypacji: Amsterdam⁵⁴

Amsterdam jako pierwszy w Europie posiadał miejską sieć WiFi i jest pionierem wdrażania rozwiązań *smart city*. W 2010 roku Amsterdam rozpoczął realizację projektu pilotażowego, zakładającego wykorzystanie idei *crowdsourcingu* w zarządzaniu miastem. Projekt był wdrażany przez Departament ds. Gospodarczych, jego celem było zrealizowanie trzech przedsięwzięć miejskich przy udziale mieszkańców: zorganizowanie przechowywania rowerów, rewitalizacja dzielnicy Czerwonych Latarni, wypromowanie idei samodzielnej produkcji energii wśród właścicieli domów. W ciągu czterech miesięcy władze miejscy otrzymali od mieszkańców około 100 pomysłów dotyczących rozwiązań w zakresie powyższych spraw, zorganizowano także blisko 150 dyskusji z mieszkańcami. Najlepsze i najbardziej realne pomysły zostały wdrożone do programów publicznych. Amsterdam posiada także systemy inteligentnego parkowania, oświetlenia ulicznego i ostrzegawczego, a także inteligentne sieci elektroenergetyczne. Dzięki

⁵³ K. Puzdrakiewicz, *Social media i crowdsourcing nowymi kanałami partycypacji*, „Metropolitan” 2015, nr 4, z. 2, s. 63–64.

⁵⁴ <http://opencities.net/node/22> (dostęp: 12.07.2016).

analizie informacji dotyczących ruchu ulicznego, system dynamicznie reaguje na bieżącą sytuację w mieście. Rozwiązania te wpływają na podwyższenie komfortu życia mieszkańców i poziomu ich bezpieczeństwa.

Warszawa: współtworzenie tożsamości miasta⁵⁵

Metodologia dialogu crowdsourcingowego została wykorzystana w projekcie Otwarta Warszawa, którego celem było partycypacyjne ustalenie tożsamości miasta. Według raportu „Tożsamość marki Warszawa”, tożsamość miasta to *zespół cech pozytywnie wyróżniających markę, składających się na jej idealny obraz, najbardziej korzystny z punktu widzenia właścicieli czy zarządców marki. Innymi słowy, tożsamość marki odzwierciedla pożądaną sposób postrzegania (odbierania) marki miasta przez jej najważniejszych odbiorców*. Tożsamość miasta to zatem cechy pozytywne, ale również te wiarygodne, wyróżniające dane miasto.

Dialog z mieszkańcami obejmował w tym przypadku następujące etapy:

1. Identyfikację problemów. W oparciu o rozmowy z zewnętrznymi ekspertami oraz pracownikami biur Urzędu m.st. Warszawa, związanymi z poruszaną na platformie tematyką, identyfikowano problemy związane z miastem. W późniejszych etapach projektu problemy i tematy do dyskusji identyfikowane były również poprzez dialog z mieszkańcami na platformie Otwarta Warszawa.

2. Przekształcenie problemów w angażujące pytania. Poruszane tematy oraz konkretne problemy przekształcano w angażujący cykl pytań (grupę pytań tematycznych), który obejmował 4–5 pytań. Pytania formułowane były tak, aby z jednej strony zachęcały do konstruktywnej odpowiedzi, a z drugiej były na tyle otwarte, by skłonić mieszkańców do zgłaszania innowacyjnych pomysłów. Pytania zawsze konsultowano z zewnętrznymi ekspertami współpracującymi przy projekcie oraz z pracownikami wybranych biur Urzędu m.st. Warszawa. Jednocześnie z publikacją pytań, na platformie oraz na fanpage’u Otwarta Warszawa zamieszczane były wypowiedzi eksperckie oraz zdjęcia inspirujących rozwiązań ze świata, co miało zachęcić mieszkańców do prezentowania swoich pomysłów w odpowiedzi na pytania.

3. Ko-kreacja. Odpowiadając na zadane pytania, mieszkańcy zgłaszali propozycje zmian w mieście. Mieli oni możliwość wyrażenia swoich pomysłów w dowolnej, preferowanej przez siebie formie, np. tekstu, zdjęć, filmów, skanów, rysunków. Dodatkowo w ramach projektu przygotowano dedykowane kartki (pocztówki), na których mieszkańcy mogli zapisywać swoje pomysły na zmianę w mieście i przysyłać je e-mailem bądź wrzucać do specjalnych urn, dostępnych w wybranych miejscach w Warszawie (instytucje wspierające projekt).

⁵⁵ Opracowano na podstawie: *Partycypacyjne ustalenie tożsamości miasta Warszawa. Dokument diagnostyczny opracowany na zamówienie Urzędu m.st. Warszawy przez MillionYou sp. z o.o.*, Warszawa 2015. Więcej informacji o projekcie na stronie: <http://otwartawarszawa.pl/>.

Udostępnienie pocztówek budowało świadomość projektu wśród mieszkańców, ale przede wszystkim dało możliwość zgłaszania pomysłów osobom, które nie są oswojone z nowoczesnymi technologiami.

4. **Wybór najlepszych pomysłów.** Pomysły zgłoszone w ramach grup pytań poddawane były ocenie powołanego specjalnie w tym celu jury. W jego skład wchodził specjaliści i eksperci z tematyki poruszanej w pytaniach. Pytania oceniane były na skali 0–10, według opracowanych kryteriów. W ramach grupy wyłaniano pierwsze, drugie i trzecie miejsce oraz dziesięć wyróżnień. Nagrodzone pomysły przekazywano do zaopiniowania Zastępcy Prezydenta m.st. Warszawy.

5. **Nagradzanie autorów najlepszych pomysłów.** Za zajęcie pierwszego miejsca przysługiwała nagroda pieniężna w wysokości 500 złotych, natomiast reszta nagród nawiązywała do tematyki poruszanej w ramach pytań i ufundowana była przez Urząd m.st. Warszawy bądź instytucje wspierające projekt. Wśród nagród oferowanych w ramach projektów znalazły się m.in. bilety do teatrów, wejściówki na wydarzenia sportowe czy bilety 90-dniowe komunikacji miejskiej.

6. **Zebranie insightów.** Wszystkie odpowiedzi zgłoszone przez mieszkańców w ramach projektu Otwarta Warszawa zostały poddane analizie celem wyłonienia opisów związanych z tożsamością miasta Warszawa.

W projekcie wykorzystano dedykowaną platformę crowdsourcingową Otwarta Warszawa, która jest dostępna pod domeną www.otwartawarszawa.pl. Platforma wykorzystuje różne elementy idei citizen sourcingu, dzięki czemu pozwala na generowanie kreatywnych pomysłów, które budują wizję miasta. Platforma Otwarta Warszawa była stale udoskonalana i rozwijana w trakcie trwania projektu przez zespół składający się z grafika, technologa oraz specjalisty do spraw UX (user-experience). Na podstawie komentarzy użytkowników rozwijane były kolejne funkcjonalności platformy, jak m.in. możliwość komentowania pomysłów dodanych przez innych użytkowników, uproszczenie procesu rejestracji użytkownika, profil użytkownika. W efekcie udało się stworzyć wielofunkcyjne narzędzie partycypacyjne, obejmujące następujące funkcjonalności:

- dodawanie przez mieszkańców pomysłów w dowolnej formie – zdjęć, tekstu, skanów, video,
- wyrażanie opinii,
- dyskusowanie – komentowanie pomysłów zgłoszonych przez innych użytkowników, prowadzenie dialogu pomiędzy uczestnikami,
- dodawanie punktów na interaktywnej mapie,
- głosowanie na pomysły,
- dzielenie się pomysłami zgłoszonymi na platformie poprzez media społecznościowe (Facebook),
- blog z aktualnościami dotyczącymi projektu,
- zarządzanie profilem przez użytkowników platformy,
- wersja dla niedowidzących,
- ranking: najpopularniejszych użytkowników, najpopularniejszych odpowiedzi, najnowszych odpowiedzi.

W ramach platformy powstała również interaktywna mapa, na której mieszkańcy zaznaczali konkretne miejsca, dodając swoje odpowiedzi. Z poziomu mapy można było oglądać odpowiedzi mieszkańców i filtrować je według kategorii tematycznych. Pozwalała ona wyciągnąć wnioski co do lokalizacji serca miasta, punktów, gdzie mieszkańcy lubią spędzać czas wolny, a także gdzie uprawiają sporty. Oprócz samej platformy internetowej, w ramach projektu założone zostały profile Otwartej Warszawy w mediach społecznościowych:

- Facebook (<https://www.facebook.com/OtwartaWarszawa>; ponad 5 750 fanów),
- Twitter (<https://twitter.com/otwartawarszawa>; ponad 820 obserwujących),
- Instagram (ponad 230 obserwujących),
- YouTube (ponad 2000 odtworzeń filmów na kanale Otwartej Warszawy https://www.youtube.com/channel/UCd24B1gzc9ZluJzGUtT_pnw), w ramach których prowadzona jest stała komunikacja z grupą osób zainteresowanych rozwojem inicjatywy.

Projekt Otwarta Warszawa trwał od czerwca 2014 r. do lipca 2015 r. W tym czasie mieszkańcy Warszawy zgłosili poprzez platformę 1147 pomysłów na zmianę w mieście, a ponad 50 z nich jest realizowanych przez Urząd m.st. Warszawy.

1.6.2. Gospodarka dzielenia się

Crowdsourcing bywa łączony z pojęciem *sharing economy*⁵⁶, czyli gospodarki dzielenia się (**współdzielona konsumpcja/gospodarka** – ang. *collaborative consumption/economy*). Jest to termin ekonomiczny, opisujący zachowania bazujące na bezinteresownym dzieleniu się, wymianie i płatnym wypożyczaniu produktów. Komisja Europejska definiuje gospodarkę dzielenia się jako⁵⁷ „modele prowadzenia działalności, w których działalność odbywa się dzięki pośrednictwu platform współpracy, tworzących ogólnie dostępny rynek czasowego korzystania z dóbr lub usług, często dostarczanych przez osoby prywatne. Gospodarka dzielenia się obejmuje trzy kategorie uczestników: (i) usługodawców dzielących się swoimi dobrami, zasobami, czasem lub umiejętnościami – mogą to być osoby fizyczne oferujące usługi okazjonalnie („peers”) lub usługodawcy zawodowo zajmujący się świadczeniem usług („profesjonalni dostawcy usług”); (ii) użytkowników powyższych usług; oraz (iii) pośredników łączących – za pośrednictwem platformy internetowej – dostawców z użytkownikami i ułatwiających transakcje między nimi („platformy współpracy”). Transakcje w ramach gospodarki dzielenia się nie

⁵⁶ http://pi.gov.pl/parp/chapter_86197.asp?soid=AD91F8EC92334FB1B2CF8C3A24F85777&target=sharing%20economy.

⁵⁷ *Komunikat Komisji do Parlamentu E, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Europejski program na rzecz gospodarki dzielenia się*, Bruksela, dnia 02.06.2016 r., ver. 356 final.

wiążą się zwykle z przeniesieniem własności i mogą być dokonywane odpłatnie lub nieodpłatnie”. Według Komisji Europejskiej innowacyjne usługi gospodarki dzielenia się mogą korzystnie wpłynąć na wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy w UE, o ile będą regulowane i rozwijane w odpowiedzialny sposób.

Ekspertci oraz przedstawiciele firm działających w branży *sharing economy* zwracają uwagę, że w jej ramach istnieje równoległe kilka różniących się od siebie modeli ekonomicznych, a prawodawstwo opracowane w niedalekiej przyszłości powinno uwzględniać te różnice⁵⁸. Komisja Europejska rozróżnia modele oparte na dzieleniu się kosztami od tych, w których celem jest zarabianie na udostępnianych innym zasobach. BlaBlaCar jest klasycznym przykładem tego pierwszego modelu, gdzie kierowca jako osoba prywatna, bez celu zarobkowego, dzieli się kosztami swojego wcześniej zaplanowanego przejazdu z zabranymi w podróż pasażerami. Można także dodatkowo zarabiać na tym, że dzielimy się swoim samochodem, pokojem, wolnym czasem, twórczością, wiedzą (np. Uber, Airbnb). Jak podkreśla Marcin Giełzak z Fundacji We the CROWD, „autentycznym przejawem sharing economy jest nieodpłatny dostęp do lokali poprzez couchsurfing, do wiedzy poprzez bookcrossing albo do wspólnej puli narzędzi będących w posiadaniu całej społeczności, poprzez coraz popularniejszy wśród amerykańskich rolników tool-sharing”.

W Polsce działa od niedawna Portal Skilltrade.org – inicjatywna wpisująca się w nurt gospodarki dzielenia się. Jest to pierwsza polska platforma bezpłatnej lub płatnej wymiany umiejętności i kompetencji. Obecnie zrzesza prawie 300 tys. użytkowników. Współzałożyciel portalu, Maciej Gliński, tak objaśnia istotę jego funkcjonowania: „Portal działa w duchu sharing economy – każdy użytkownik rejestruje na nim umiejętności, które chce rozwijać i które oferuje innym. Skilltrade umożliwia wymianę barterową np. język angielski za lekcję jazdy na rolkach, ale również kupno lub sprzedaż umiejętności, np. płatne korepetycje czy pomoc w nauce obsługi programu komputerowego”. Jak podaje portal innowacji społecznych⁵⁹, dostrzegalne są realne korzyści wynikające z dostępu do cudzych zasobów zamiast ich posiadania. Chodzi tu przede wszystkim o: oszczędność, wygodę i elastyczność, wzmacnianie więzi społecznych, pozytywny wpływ na środowisko czy większą przyjemność z interakcji. Gospodarka dzielenia się może stanowić wartościową formułę integrowania mieszkańców obszarów rewitalizowanych, co więcej, może prowadzić do zwiększenia się ich przedsiębiorczości. Szczególnie dobrze rokujące wydają się tu działania z obszaru wymiany usług opartych na wykorzystaniu posiadanych umiejętności, tworzenia banków narzędzi i urządzeń, wymiany książek, ubrań, zabawek.

⁵⁸ <http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/949286,ekonomia-rozne-modele-biznesowe-dzielenia-sie.html>.

⁵⁹ http://www.pi.gov.pl/PARP/chapter_86197.asp?soid=DFE8A2F9EB1F43E19D0F6AD1B9C7DCB6.

Podsumowanie

Z przytoczonych powyżej współczesnych koncepcji wynika, że rozwój lokalny to systematyczny proces, oparty na wzajemnie zrównoważonych czynnikach gospodarczych, społecznych i ekologicznych, w którym liczą się idee, ludzie, zasoby lokalne i zdolność adaptacji. Dla jego dynamicznego przebiegu ważne jest także trwale zaangażowanie mieszkańców w procedury planistyczne i wykonawcze. Znaczenia nabierają tutaj technologie informacyjno-komunikacyjne i możliwość ich wykorzystania w procesie kierowania miastem. Aby zapewnić zrównoważony i zintegrowany rozwój miasta, konieczne jest specjalne oddziaływanie na te jego obszary, które doznały kryzysu skutkującego degradacją ich funkcji społeczno-gospodarczych i przestrzennych. Rewitalizacja jest kompleksową metodą działania, ukierunkowaną na wyprowadzenie z kryzysu zaniedbanych obszarów miejskich i przywrócenie im wszystkich funkcji, które wcześniej utraciły. Obszary te rozumiane są nie tylko jako zasoby przestrzeni, budynki, ulice, infrastruktura, ale przede wszystkim jako skupiska ludzi – mieszkańców terytorium, oraz wszelkie relacje między nimi. Rewitalizacja powinna być postrzegana przede wszystkim jako działanie zmierzające do przywrócenia spójności, integralności i wysokiej jakości życia wspólnocie mieszkańców obszaru zdegradowanego. Właściwy dobór kierunków działania instrumentów odnowy wymaga szerokiego uczestnictwa mieszkańców, którym są one dedykowane w ramach rewitalizacji. Partycypację mieszkańców w planowaniu, wdrażaniu i monitorowaniu rewitalizacji może stymulować stosowanie nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych. Inteligentne rozwiązania w polityce miejskiej mają służyć przede wszystkim samym mieszkańcom: poprawiać jakość ich życia oraz angażować ich w sprawę miasta.

Rozdział 2

Rewitalizacja jako nowy model zintegrowanego działania w lokalnej polityce społecznej

2.1. Zmiana paradygmatu: od „rozwiązywania problemów” do „wyzwalania potencjałów” – aktywna polityka społeczna

Rewitalizacja, jako aktywna metoda oddziaływania na społeczność zamieszkującą obszary zdegradowane, wpisuje się w zakres działań polityki społecznej, rozumianej jako działalność państwa, samorządu i organizacji pozarządowych, ukierunkowana na wyrównywanie drastycznych różnic socjalnych między obywatelami, dawanie im równych szans i ochranianie ich przed skutkami ryzyka socjalnego¹. Jedną z kluczowych kategorii w dyskusji nad priorytetami polityki społecznej jest obecnie podejście aktywizujące. Jak słusznie zauważają Marek Rymśza i Tomasz Kaźmierczak, programy polityki społecznej w dalszym ciągu mają bardziej osłonowy niż aktywizujący charakter, a wyzwaniem dla polityki społecznej jest wbudowanie w jej system instytucjonalny silnych zachęt do podejmowania i kontynuowania aktywności ekonomicznej. Chodzi przede wszystkim o to, by dokonującemu wyboru obywatelowi bardziej chciało (i opłacało) się pracować niż nie pracować². Podejście takie określa się mianem aktywnej polityki społecznej (APS), zakładając, że jedną z podstawowych funkcji pomocy i polityki społecznej jest budowanie aktywnych postaw osób i rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji. APS jest zatem ukierunkowana na reformę narzędzi i instrumentów aktywizacji zawodowej i społecznej, które umożliwią bardziej efektywne działania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie pomocy i integracji społecznej oraz budowę sektora usług społecznych w oparciu o podmioty ekonomii społecznej³. W koncepcji APS istotne są następujące założenia: ograniczanie „pasywnych” form wsparcia na rzecz aktywizowania i prowadzenia do samodzielności; prowadzenie działań skoncentrowanych na zatrudnieniu lub odbudowaniu

¹ J. Auleytner, *Polityka społeczna: teoria i organizacja*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP w Warszawie, Warszawa 2000.

² T. Kaźmierczak, M. Rymśza, *Aktywna polityka społeczna. Stan obecny i szanse upowszechnienia koncepcji*, [w:] *Analizy i opinie* nr 48, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2005, s. 2.

³ <http://rynekpracy.org/x/430423>, (dostęp: 03.10. 2016).

zdolności do zatrudnienia (*employability*); koordynacja działań wszystkich instytucji (publicznych, pozarządowych i prywatnych) w celu organizacji aktywnych form wsparcia oraz programów reintegracji i aktywizacji zawodowej⁴. Jak zauważa Ryszard Szarfenberg, obok reform polegających na uelastycznianiu rynku pracy, ograniczeniu dostępu do świadczeń pieniężnych i zmniejszaniu ich wysokości, w ramach APS występują także działania nastawione na poprawę „zatrudnialności” przez edukację, szkolenia, rehabilitację, psycho- i socjoterapię, a także na zwiększenie liczby miejsc pracy subsydiowanej i zatrudnienie socjalne w podmiotach ekonomii społecznej. Powyższe metody mają utworzyć system pozytywnych i negatywnych bodźców, które będą zniechęcały do życia ze świadczeń socjalnych i zachęcały do aktywności zawodowej i odzyskania samodzielności ekonomicznej⁵. Aktywna polityka społeczna stanowi, rzecz jasna, przeciwieństwo polityki pasywnej, rozumianej jako polityka zagwarantowanego bezpieczeństwa socjalnego (w pomocy społecznej – udzielanie świadczeń pieniężnych i rzeczowych, a na rynku pracy – wcześniejsze emerytury dla wybranych grup zawodowych, świadczenia i zasiłki przedemerytalne, renty dla osób niezdolnych do pracy). Główne założenia zmiany aktywizacyjnej w polityce społecznej prezentuje poniższa tabela.

Tab. 7. Idee zmiany aktywizacyjnej w polityce społecznej

Przedmiot zmiany aktywizacyjnej	Zakres zmiany aktywizacyjnej
Zmiana formuły państwowej opiekuńczości	Przejsie od państwa opiekuńczego (będącego gwarantem bezpieczeństwa socjalnego i zatrudnienia dla obywateli) w państwo zdecentralizowane i pomocnicze, pobudzające rozwój przedsiębiorczości społecznej i aktywności obywatelskiej.
Zmiana aksjonormatywna	Zmiana wizji ładu zbiorowego, budowanego na fundamencie samorządności i odpowiedzialności obywatelskiej.
Zmiana podstawy filozoficznej w zakresie wsparcia obywateli wykazujących deficyty	Mobilizacja, integracja społeczna i aktywizacja klientów pomocy społecznej z wykorzystaniem bodźców pozytywnych, np. inwestycje w kapitał ludzki i społeczny. Ograniczanie roli dyscyplinujących bodźców negatywnych, takich jak: wsparcie warunkowe, zagrożenie utratą wsparcia socjalnego, obowiązek pracy.
Zmiana zakresu wsparcia w ujęciu podmiotowym	Zwiększenie spektrum grup objętych aktywizacją.
Zmiana koncepcji zarządzania sferą publiczną	Odejście od rządzenia publicznego w kierunku współzarządzania (<i>governance</i>), wzrost znaczenia współpracy międzysektorowej, partycypacji społecznej i dialogu obywatelskiego.

⁴ M. Rymśa, *Aktywna polityka społeczna w Polsce. Szanse i graniczenia upowszechniania koncepcji*, [w:] A. Karwacki, H. Kaszyński, *Polityka aktywizacji w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe UMK, Toruń 2008, s. 47.

⁵ <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/APS.pdf>, (dostęp: 03.10.2016).

Przedmiot zmiany aktywizacyjnej	Zakres zmiany aktywizacyjnej
Zmiana zasad finansowania polityki społecznej	Kategoria inwestycji społecznych uzupełnia, a nawet w pewnym stopniu zastępuje kategorię wydatków na sferę społeczną.
Zmiany dostosowawcze w ramach modelu kulturowego i cywilizacyjnego	Redefinicja kwestii socjalnych, np. wykluczenie społeczne jako redefinicja ubóstwa. Pojawiają się nowe ryzyka społeczne, np. wydłużanie się życia ludzkiego, bezrobocie technologiczne, wykluczenie cyfrowe. Kwestie socjalne wskazuje się poprzez określenie braku uczestnictwa (głównie w rynku pracy), a nie poprzez brak dochodu.
Zmiany na rzecz możliwości godzenia ról zawodowych i rodzinnych	Wzrost znaczenia elastycznych form zatrudnienia, popularyzowanie programów równowaga praca–życie (<i>work-life balance</i>).
Zmiany w organizowaniu publicznych usług społecznych	Wzrost znaczenia pluralizmu i wielosektorowości w dostarczaniu usług społecznych. Funkcje operatorów pełnić mogą podmioty prywatne i organizacji pozarządowe.

Źródło: T. Biernat, A. Karwacki, *Aktywna polityka społeczna i profesjonalna praca socjalna w województwie kujawsko-pomorskim. Raport z badań*, Wydawnictwo Edukacyjne Akapit, Toruń 2011, s. 19.

Realizacja zawartych w tabeli założeń APS pociąga za sobą konieczność uwzględnienia następujących reguł kształtujących system polityki społecznej⁶:

- decentralizacji i wzrostu znaczenia samorządu lokalnego,
- zasady pomocniczości w organizacji państwa, w tym w wymiarze ekonomicznym, oznaczającej m.in. wzrost rangi trzeciego sektora w polityce społecznej,
- uznania przez państwo podmiotowości wspólnot lokalnych i znaczenia więzi społecznych dla budowy kapitału społecznego,
- akceptacji postulatu utrzymywania równowagi finansów publicznych oraz ograniczenia redystrybucyjnej funkcji programów socjalnych;
- stosowania mechanizmu negocjacji zbiorowych, w tym partycypacji i dialogu obywatelskiego, w którym aktywnie uczestniczą organizacje obywatelskie,
- postrzegania edukacji jako instrumentu inwestowania w kapitał ludzki i budowania społeczeństwa opartego na wiedzy,
- wykorzystania sektora ekonomii społecznej, zatrudnienia socjalnego i zatrudnienia subsydiowanego dla realizacji pełnego zatrudnienia,
- przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu poprzez pomoc w podjęciu pracy lub udział w programach integracyjnych/reintegracyjnych,
- zwiększenia roli wolontariatu jako możliwości zdobycia kwalifikacji dla przyszłej pracy zarobkowej,

⁶ Więcej na temat APS można przeczytać w raporcie *Aktywna polityka społeczna w województwie opolskim – przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu. Raport z badania regionalnego Obserwatorium Integracji Społecznej ROPS w Opolu*, Opole 2010 r. (http://ois.rops-opole.pl/download/Aktywna_polityka_spoleczna_w_woj_opolskim_2.pdf).

• podejmowania działań aktywizujących nie tylko pojedynczych klientów, ale również całych społeczności lokalnych.

Z opisanym powyżej modelem aktywnej polityki społecznej wiąże się nowy, kształtujący się dopiero, paradygmat inwestycyjnej polityki społecznej. W 2013 roku Komisja Europejska przyjęła tzw. *Social Investment Package* (SIP), wskazując tym samym państwom członkowskim UE, aby bardziej priorytetowo traktowały inwestycje społeczne, które mają powodować zwiększenie potencjału obywateli oraz wspierać ich aktywność społeczną i zawodową. Według KE dzięki inwestycjom społecznym wzrośnie poziom życia Europejczyków oraz dynamika rozwoju gospodarczego, co pomoże UE w osiągnięciu spójności społecznej i gospodarczej. Pakiet zawiera wytyczne, mające pomóc w osiągnięciu celów strategii „Europa 2020”. W podejściu tym dominuje przekonanie, że dobrze zaprojektowana polityka społeczna może przyczynić się do wzrostu gospodarczego, a także do ochrony ludzi przed ubóstwem. Podkreślono, że system polityki społecznej powinien spełniać trzy funkcje: inwestycji społecznych, ochrony socjalnej i stabilizacji gospodarki⁷. Główne zasady koncepcji inwestycji społecznych prezentuje tabela 8.

Tab. 8. Założenia koncepcji inwestycji społecznych

Obszar oddziaływań i reguły działania	Perspektywa inwestycji społecznych
Diagnoza bezrobocia	Bezrobocie powiązane z brakiem odpowiednich umiejętności obsadzania dzisiejszych miejsc pracy i kreowania przyszłych miejsc pracy
Polityka społeczna a gospodarka	Pozytywna gospodarcza rola nowych form polityki społecznej: strategie społeczne inwestujące w kapitał ludzki, tym samym zwiększające zdolność do zatrudnienia i podnoszące poziom zatrudnienia, jak również wspierające płynność rynku pracy i przygotowujące do systemu gospodarki opartej na wiedzy.
Polityka społeczna a gospodarka	Polityka społeczna postrzegana jako warunek wstępny wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy
Kluczowe wartości i zasady	Inkluzja społeczna Wysokiej jakości miejsca pracy Koncepcja możliwości (<i>capabilities approach</i>) [*]
Kluczowe wartości i zasady	Równość szans Podejście: przygotować zamiast naprawiać (inwestycje w dzieci i młodzież)
Kluczowe normy działalności państwa	Państwo upodmiotowiające Inwestycje Przekształcenie państwa opiekuńczego
Kluczowe instrumenty	Rozwój usług socjalnych i programów wspierających rynek pracy: edukacja, opieka od wczesnego dzieciństwa, szkolnictwo wyższe i ustawiczne, aktywna polityka rynku pracy, wsparcie zatrudnienia kobiet Flexicurity ^{**}

⁷ *Social Investment in Europe. A study of national policies*, European Commission (2014), s. 6.

* U podstaw większości koncepcji ubóstwa leży podejście tradycyjne, zgodnie z którym postrzega się ubóstwo w kategoriach braku środków (zasobów ekonomicznych) lub możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb (*basic needs approach*). Według Amartyai Sena, ubóstwo człowieka polega na braku posiadania odpowiednich możliwości przekształcenia zbioru zasobów, którym dysponuje i do którego jest uprawniony, w pożądaną przez niego poziom życia (funkcjonowania). Brak ten może wynikać zarówno ze społecznych, jak i indywidualnych uwarunkowań podmiotu. Postulatem prezentowanego podejścia jest przeniesienie uwagi w analizach ubóstwa przestrzeni dóbr (zasobów, dochodów) na przestrzeń ludzkich możliwości przekształcania tych dóbr w pożądaną poziom funkcjonowania. Chodzi również o to, by koncentrować się na zdolnościach, a nie osiągnięciach. Jeśli zabraknie zdolności osiągania, zabraknie również zdolności zarabiania, a w rezultacie osiągnięć w postaci dochodów. Według Sena debaty polityczne są zdominowane przez problem nierówności dochodów, a brakuje w nich odniesień do innych czynników ograniczających, takich jak: bezrobocie, zła edukacja, ograniczony dostęp do opieki zdrowotnej. Porównaj: A. Sen, *Rozwój i wolność*, Zysk i S-ka, Poznań 2002, s. 127

** Zwiększenie elastyczności rynku pracy jest jednym z zasadniczych trendów charakteryzujących polityki publiczne i strategie ekonomiczne, rozważane zarówno w skali kraju, jak i zintegrowanej Europy. Flexicurity, jako model elastycznego bezpieczeństwa, łączy uelastycznienie rynku pracy i poprawę bezpieczeństwa zatrudnienia, w szczególności grup znajdujących się w trudnym położeniu, i jest rekomendowany przez Unię Europejską jako wzór do naśladowania w krajach zjednoczonej Europy. Model ten opiera się na idei godzenia interesów pracodawców i pracowników.

Źródło: N. Morel, B. Palier, J. Palme, *Wykraczając poza dotychczasowe rozumienie państwa opiekuńczego*, [w:] N. Morel, B. Palier, J. Palme (red.), *Polityka społeczna jako inwestycja*, WSP im. J. Korczaka, Warszawa 2015, s. 14-15.

Koncepcja inwestycji społecznych silnie opiera się na założeniu, że polityka społeczna i gospodarcza wzajemnie się uzupełniają, a inwestycje społeczne obejmują wzmocnienie obecnych i przyszłych możliwości ludzi. Jak zauważa Mirosław Grewiński⁸, paradygmat inwestycji społecznych ma na celu wspieranie nowego systemu gospodarczego – gospodarki opartej na wiedzy, której podstawę stanowią wykwalifikowani i elastyczni pracownicy. Kapitał ludzki i intelektualny są tu traktowane jako siła napędowa rozwoju społecznego. Grewiński inwestycyjną politykę społeczną postrzega jako działanie zorientowane na tworzenie kapitału ludzkiego i społecznego przede wszystkim wśród pokolenia młodych. Inwestycja w przyszłość dokonuje się głównie poprzez aktywną politykę na rzecz rodziny, aktywną politykę rynku pracy, edukację i kształcenie ustawiczne. W podejściu tym kapitał finansowy i rzeczowy ustępują kapitałowi ludzkiemu, gdyż ten ostatni decyduje o przewadze konkurencyjnej państw, regionów i miast.

Wątek dotyczący aktywnej polityki społecznej (APS) warto zakończyć następującą refleksją krytyczną: z punktu widzenia procesów rewitalizacji koncepcja ta – przynajmniej w postaci najczęstszej spotykanej w praktyce – może okazać się niewystarczającą odpowiedzią na specyficzny kryzys, jaki diagnozujemy właśnie

⁸ M. Grewiński, *Inwestycyjna polityka społeczna oparta na usługach – w kierunku nowego modelu welfare state?*, [w:] M. Grewiński, A. Karwacki (red.), *Innowacyjna polityka społeczna*, WSP im. J. Korczaka, Warszawa 2015, s. 65.

w obszarach wymagających rewitalizacji. W obszarach tych pojawia się bowiem w skali zmasowanej problem **wyuczonej bezradności**, obejmującej całe środowiska i obszary, a nie tylko pojedyncze osoby, na który to problem APS wydaje się obecnie nie mieć zadowalającej odpowiedzi.

Jak wyjaśniono powyżej, APS operuje całkiem sensownym zestawem działań aktywizujących, sformatowanych pod kątem osób w konkretnej sytuacji kompetencyjno-zawodowej, rodzinnej czy zdrowotnej. Dość dokładnie wiadomo, jak w ramach APS stworzyć takim osobom odpowiednią paletę możliwości zmiany swojej sytuacji i odpowiedni zestaw bodźców do takiej zmiany. Przy tym w całej koncepcji APS zakłada się, że bierność to kwestia braku motywacji, a więc większość instrumentów APS polega na umotywowaniu beneficjenta do aktywności.

Jednak psychologiczny mechanizm wyuczonej bezradności polega na tym, że w przypadku utrwalonego (bo występującego w danym środowisku od wielu pokoleń) przekonania o braku własnej sprawczości, braku wpływu na własny los, wytwarza się swoista nieumiejętność korzystania z szans na poziomie dużo głębszym, niż uświadomione motywacje⁹. Osoby wychowane w takich środowiskach – co potwierdza współczesna wiedza z obszaru psychologii społecznej¹⁰ – nie mają na czym oprzeć ewentualnej motywacji do zmiany swego losu, a jeśli udostępni się im szansę na taką zmianę, nie będą potrafiły z niej skorzystać. Mówiąc inaczej: ich problemem nie jest to, że nie potrafią być aktywne, ale to, że nie potrafią nawet chcieć być aktywne, bo fundamentalnie nie wierzą w skuteczność swej ewentualnej aktywności, o czym przekonuje takie osoby nie tylko całe ich osobiste doświadczenie, ale też całe doświadczenie społeczne ich rodziny i środowiska społecznego.

Wydaje się, że w odniesieniu do środowisk dotkniętych zmasowanym i utrwalonym od pokoleń problemem wyuczonej bezradności wkraczanie od razu z działaniami APS może być przedwczesne i nieskuteczne. **Działania aktywnej polityki społecznej w takich środowiskach muszą być poprzedzone przemyślanymi programami odbudowywania wiary we własną sprawczość i możliwość wpływu na własny los. Dopiero osoby, które uwierzyły – wbrew doświadczeniom swoich rodziców i sąsiadów – że mają wpływ na własne życie, mogą następnie z sukcesem stać się beneficjentami APS.**

W tym miejscu sygnalizuję tylko wstępnie, że w roli takich programów, których celem jest odbudowywanie wiary beneficjentów we własną sprawczość, dobrze sprawdzają się najróżniejsze działania z obszaru animacji kultury i animacji społecznej, nakierowane szczególnie (ale nie wyłącznie) na młodzież i dzieci.

⁹ J.B. Overmier, *On learned helplessness*, „Integrative Physiological & Behavioral Science” 2002, vol. 37, p. 4–8.

¹⁰ Porównaj np. K. Przełowiecka, *Zjawisko wyuczonej bezradności u klientów instytucji pomocy społecznej – przyczyny, konsekwencje, możliwości przeciwdziałania*, [w:] M. Piorunek (red.), *Pomoc – Wsparcie społeczne – poradnictwo. Od teorii do praktyki*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2010.

Należy też pamiętać o ryzyku związanym z błędnym potraktowaniem wyuczonej bezradności jako po prostu „braku chęci”; liczne badania potwierdzają¹¹, że skupienie się na aktywizacji tylko tych, którzy w danym środowisku są od razu gotowi z niej korzystać, a wyłączenie z działań aktywizujących osób dotkniętych wyuczoną bezradnością, szczególnie w młodym wieku, pogłębia problem wykluczenia tych osób i podkopuje skuteczność całej aktywnej polityki społecznej.

2.2. Decentralizacja polityki społecznej

Barbara Kańtoch i Barbara Szatur-Jaworska wskazują, że głównym przedmiotem zainteresowania polityki społecznej są potrzeby – ich rodzaje, stan oraz sposób zaspokojenia z punktu widzenia celu generalnego polityki społecznej, jakim jest postęp społeczny¹². Takie ujęcie przedmiotu i zakresu polityki społecznej uwypukla interesujące z punktu widzenia procesów rewitalizacji aspekty jej rozwojowego ukierunkowania. Wśród kluczowych obszarów tworzących system polityki społecznej wymienia się:

1. Politykę ludnościową i rodzinną.
2. Politykę w dziedzinie zatrudnienia, płac, warunków i ochrony pracy.
3. Politykę mieszkaniową.
4. Politykę w zakresie ochrony zdrowia.
5. Politykę oświatową.
6. Politykę kulturalną.
7. Politykę w zakresie zabezpieczenia społecznego (politykę socjalną).
8. Politykę w zakresie ochrony środowiska naturalnego.
9. Politykę prewencji oraz przeciwdziałania zjawiskom dezorganizacji społecznej oraz patologii społecznej.
10. Politykę na rzecz ludzi starych (polityka senioralna).
11. Politykę na rzecz młodzieży.

Zagadnieniem ważnym dla przebiegu rewitalizacji jest także decentralizacja polityki społecznej, zachodząca zarówno w administracyjnym (samorząd), jak i ekonomicznym (NGOs i przedsiębiorstwa) wymiarze. W efekcie reform prowadzonych w latach dziewięćdziesiątych samorząd terytorialny stał się w dużej mierze odpowiedzialny za realizację własnej polityki społecznej. Powstała rozbudowana i skomplikowana sieć instytucji dysponujących zróżnicowanym zakresem zadań, kompetencji, odpowiedzialności i zasobów. W efekcie realizacja

¹¹ Np. P. Gindrich, *Psychospołeczne korelaty wyuczonej bezradności młodzieży gimnazjalnej z trudnościami w uczeniu się i zaburzeniami towarzyszącymi*, UMCS Lublin 2011.

¹² B. Kańtoch, B. Szatur-Jaworska, *Potrzeby ludzkie i poziom życia w polityce społecznej*, [w:] A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Księżpolski, *Polityka społeczna – materiały do studiowania*, Wydawnictwo Śląsk, Katowice 1998.

celów polityki zatrudnieniowej, mieszkaniowej, zdrowotnej, pomocy społecznej, opieki na dziećmi zależy od współpracy pomiędzy instytucjami samorządowymi różnych szczebli: gminnego, powiatowego i wojewódzkiego. Częściowo jest ona określona w prawie i rozporządzeniach, częściowo do jej koordynacji służą instytucje krajowe i regionalne. W ogólnym ujęciu wymienia się dwie kluczowe kategorie podmiotów polityki społecznej: decydentów, określających jej cele, i wykonawców polityki społecznej. Państwo jest autorem ogólnych celów i zasad, natomiast podmiotami je realizującymi są samorządy, organizacje pozarządowe lub firmy prywatne. Podział podmiotów polityki społecznej uznajemy zatem za dychotomiczny: na organy odpowiedzialne za koncepcje, podstawy prawne i strategie w zakresie polityki społecznej (decydenci i organizatorzy) oraz organy i podmioty wykonujące zadania z zakresu polityki społecznej (wykonawcy, operatorzy). Przy czym w ramach tej drugiej kategorii występują również organizacje spoza sektora publicznego: NGOs, związki wyznaniowe, związki zawodowe czy firmy prywatne. Decentralizacja polityki społecznej oznacza zatem jej realizację zarówno przez administrację państwową, jak i samodzielne podmioty administracji samorządowej, a w wymiarze ekonomicznym oznacza wykonywanie jej zadań również przed podmioty sektora pozarządowego i prywatnego. Ma to zapewnić sprawniejsze rządzenie przez przybliżenie władzy społecznościom lokalnym, zwiększenie społecznej kontroli nad elitami politycznymi i środkami publicznymi oraz decyzjami alokacyjnymi, jak również kształtowanie większej odpowiedzialności za sprawy społeczności lokalnych i regionalnych¹³.

Idea decentralizacji polityki społecznej zdaje się o tyle słuszną, że zaspokajanie potrzeb społecznych i reagowanie na lokalne problemy społeczne z poziomu władzy centralnej nie uwzględnia terytorialnie zróżnicowanych, realnych problemów i oczekiwań społecznych. W efekcie nie spełnia warunku optymalnej alokacji zasobów czy projektowania usług publicznych, sztych na miarę lokalnej społeczności. Potencjalnie decentralizacja może przyczynić się do poprawy efektywności dzięki lepszemu dostosowaniu usług publicznych do istniejących potrzeb, w oparciu o wiedzę władz regionalnych lub lokalnych na temat miejscowych uwarunkowań¹⁴. Istnieją jednak pewne warunki, które należy spełnić, aby korzyści płynące z decentralizacji znalazły odzwierciedlenie w praktyce rewitalizacji i rozwoju wspólnot samorządowych. Decentralizacja tworzy jedynie nowe ramy organizacyjne i instytucjonalne polityki społecznej, ale nie jest gwarantem większej partycypacji obywatelskiej w życiu publicznym czy większej otwartości władz na potrzeby i aspiracje społeczności lokalnej.

¹³ S. Golinowska, *Polityka społeczna okresu transformacji*, [w:] *Dekada polskiej polityki społecznej*, IPiSS, Warszawa 2000, s. 175.

¹⁴ A. Zalewski, *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, [w:] A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2005, s. 23.

Decentralizacji jako strukturalnej zmianie organizacji państwa (od scentralizowanej ku lokalnej organizacji) powinna zatem towarzyszyć zmiana kultury organizacyjnej i postaw aktorów instytucjonalnych (organów wykonawczych gmin, radnych, lokalnych urzędników itp.). Oznacza to odejście od zachowań zorientowanych na producenta na rzecz zachowań zorientowanych na klienta i obywatela¹⁵. Z punktu widzenia obywateli, w tym różnorodnych kategorii mieszkańców i użytkowników rewitalizowanych obszarów, decentralizacja powinna przyczynić się do poprawy jakości świadczonych usług społecznych i zwiększenia szans i możliwości skorzystania z nich oraz zwiększyć podmiotowość wspólnoty lokalnej. Aby oczekiwania w tym zakresie zostały spełnione, władze samorządowe powinny podejmować działania w celu podniesienia jakości zasobów ludzkich, którymi zarządzają, oraz dbać o stosowanie właściwych procedur diagnostycznych, by trafnie identyfikować potencjały lokalne, problemy społeczne oraz potrzeby i oczekiwania mieszkańców. Koncentracja uwagi na odbiorcach działań – mieszkańcach, użytkownikach przestrzeni miejskiej, wymaga również umiejętności wdrożenia w procesie rewitalizacji narzędzi i procedur konsultacyjnych i partycypacyjnych.

2.3. Istota i zakres lokalnej polityki społecznej

Wskutek procesów decentralizacyjnych, w ujęciu terytorialnym wyróżnić można regionalną i lokalną politykę społeczną. Terenem realizacji celów i działań lokalnej polityki społecznej są gmina i powiat. Regionalna polityka społeczna jest zaś realizowana na obszarze województwa samorządowego. Lokalna polityka społeczna może być rozumiana jako systematyczna i zorganizowana działalność, prowadzona przed organy władzy samorządowej (gminnej i powiatowej) przy współpracy organizacji pozarządowych i innych aktorów lokalnych. Jest ona ukierunkowana na¹⁶:

- diagnostykę, prewencję i programowanie rozwiązań lokalnych problemów społecznych,
- zapewnienie szerokiego dostępu do usług społecznych na określonym poziomie,
- pobudzanie rozwoju lokalnego, w szczególności stymulowanie lokalnego rynku pracy i stwarzanie równych szans rozwoju różnym kategoriom członków społeczności lokalnej oraz poprawę jakości życia na określonym obszarze,
- prowadzenie działań aktywizujących i integrujących członków lokalnych społeczności.

¹⁵ J. Fenwick, M. Bailey, *Decentralisation and reorganisation and local government*, „Public Policy and Administration” 1998, vol. 13, no. 2, p. 26–39.

¹⁶ Więcej na ten temat w: J. Przywojska, *Nowe zarządzanie i governance w pracy socjalnej*, CRZL, Warszawa 2014.

Zadaniami lokalnej polityki społecznej są m.in.:

• zwalczanie ubóstwa i innych negatywnych skutków długookresowego bezrobocia,

- świadczenia materialne,
- zachowanie samodzielności życiowej i ekonomicznej jednostek i rodzin,
- integracja społeczna,
- aktywizacja społeczna,
- wsparcie osób niepełnosprawnych i ich rodzin,
- zapewnienie kompleksowego wsparcia rodziny w pełnieniu jej funkcji,
- zapewnienie dostępu do edukacji,
- prowadzenie działań z zakresu ochrony zdrowia i profilaktyki zdrowotnej,
- animacja społeczności lokalnych,
- rozwój lokalny.

Wśród zalet realizacji polityki społecznej na poziomie lokalnym wymienia się m.in. szybkość reakcji podmiotów na ujawniające się problemy społeczne, trafne rozpoznanie sytuacji pojedynczych środowisk, lepsze możliwości wykorzystania lokalnego potencjału społecznego, uwzględnianie lokalnej specyfiki przy formułowaniu diagnozy społecznej, kontrolę społeczną, sprzyjającą racjonalnej gospodarce środkami materialnymi i zasobami ludzkimi. Podmiotami lokalnej polityki społecznej są społeczności lokalne, organy samorządu terytorialnego realizujące funkcje stanowiąco-kontrolne (rada powiatu, rada gminy), funkcje wykonawcze (burmistrzowie, wójtowie, prezydenci, zarządy powiatów) oraz samorządowe jednostki organizacyjne i inne podmioty lokalne. Należą do nich samorządowe instytucje pomocy społecznej (gminne ośrodki pomocy społecznej, powiatowe centra pomocy rodzinie), placówki oświatowe, organizacje pozarządowe (szczególnie grupy samopomocowe, które aktywizują środowiska lokalne). Do lokalnych podmiotów zaliczyć można także Kościół katolicki, inne Kościoły i związki wyznaniowe, lokalne zakłady pracy itp.¹⁷ Adam Kurzynowski, charakteryzując lokalną politykę społeczną¹⁸, stwierdza, że odnosi się ona do środowiska gminnego, w którym występuje bezpośrednie, naturalne połączenie istniejących tu potrzeb oraz środków, które przeznaczane są na ich zaspokajanie. Polityka lokalna jest prowadzona przez podmioty lokalne, mające najlepsze rozpoznanie potrzeb środowiska, rodzin, osób starszych, osób niepełnosprawnych, osób bezdomnych, cudzoziemców przebywających na terenie gminy bez prawa stałego pobytu, dzieci i młodzieży, rynku pracy itp. Polityka społeczna realizowana przez samorządy gmin i powiatów rozpatrywana jest przede wszystkim z punktu widzenia spraw społecznych, warunków życia, oczekiwań i aspiracji mieszkańców. W obszarze jej zainteresowań i oddziaływań mieści się również problematyka zatrudnienia, zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, wyrównywania szans edukacyjnych,

¹⁷ A. Kurzynowski, P. Błędowski, *Polityka społeczna centralna, regionalna i lokalna*, [w:] A. Kurzynowski (red.), *Polityka społeczna*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2002, s. 297.

¹⁸ Tamże.

zapewnienia dostępu do ochrony zdrowia i profilaktyki zdrowotnej, wieloaspektowego wsparcia rodziny, a także działania o charakterze pomocowym i aktywizującym. Ukierunkowana jest na ograniczanie zjawisk biedy i wykluczenia społecznego. Można zatem przyjąć, że zakres przedmiotowy lokalnej polityki społecznej jest zbliżony do spraw objętych polityką społeczną państwa¹⁹. Warto w tym miejscu jeszcze raz podkreślić, że o ile na poziomie rządowym zapadają decyzje strategiczne odnoszące się do priorytetów polityki społecznej, jej celów, programów i instrumentów prawnych, o tyle samorządowa polityka społeczna ma przede wszystkim charakter operacyjny. Zdecentralizowana struktura jej podmiotów powinna umożliwić prowadzenie działalności dostosowanej do realnych potrzeb społecznych i lokalnych uwarunkowań.

2.4. Aktorzy lokalnej polityki społecznej

Istotny element procesu tworzenia i wdrażania polityki publicznej stanowią jej aktorzy, tj. podmioty zaangażowane w diagnozowanie, planowanie, wdrażanie, monitorowanie i aktualizowanie programów społecznych. Organy stanowiąco-kontrolne władzy publicznej, w tym samorządowej, stanowią prawo w zakresie polityki społecznej. Organy wykonawcze odpowiadają za zorganizowanie procesu wdrożenia działań polityki społecznej, wykorzystując w tym celu podległą im administrację oraz służby społeczne. Poza tą kategorią podmiotów wyróżnić można aktorów zewnętrznych (spoza formalnych struktur samorządowych), często występujących w roli operatorów (dostawców usług społecznych), i wykonawców programów publicznych, współpracujących w ich opracowaniu na zasadzie konsultacji i uczestnictwa, jednak bez uprawnień do ich formalnego zatwierdzenia. W obszarze polityki społecznej kluczową rolę odgrywają w tym przypadku organizacje pozarządowe. Zwiększa się także znaczenie podmiotów sektora prywatnego, realizujących zadania socjalne w formie komercyjnej, a także wdrażających w ramach swoich strategii biznesowych politykę CSR²⁰. Podstawowym założeniem współczesnej samorządowej polityki społecznej jest zatem jej pluralizm i wielosektorowość. Kluczowe instytucje i podmioty zaangażowane w działania z zakresu miejskiej polityki społecznej to:

- Władze lokalne: decydenci dysponującymi zasobami lokalnej polityki społecznej, zatwierdzający jej zakres i programy działania,
- Jednostki organizacyjne samorządu miasta, np.: miejski ośrodek pomocy społecznej (lub miejski ośrodek pomocy rodzinie w mieście na prawach powiatu)

¹⁹ E. Kulesza, *Lokalna polityka społeczna*, CRZL, Warszawa 2013, s. 13.

²⁰ CSR (*Corporate Social Responsibility*) – koncepcja, według której przedsiębiorstwa w swych strategiach dobrowolnie uwzględniają interesy społeczne i ochronę środowiska, a także relacje z różnymi grupami interesariuszy.

i powiązane instytucje tworzące lokalny system pomocy społecznej (np. środowiskowe domy samopomocy, domy dziennego pobytu, domy pomocy społecznej), szkoły, przedszkola, ośrodki kultury, sportu i rekreacji, spółki zarządzające zasobem mieszkaniowym gminy,

• Jednostki organizacyjne samorządu powiatowego, zlokalizowane na terenie miasta, np.: powiatowe centrum pomocy rodzinie, domy pomocy społecznej, poradnie pedagogiczno-psychologiczne, szkoły, domy dziecka, domy kultury, powiatowe urzędy pracy,

- Organizacje pozarządowe (fundacje, stowarzyszenia),
- Podmioty ekonomii społecznej,
- Nieformalne grupy samopomocowe, mieszkańcy,
- Ruchy miejskie,
- Kościół,
- Pracodawcy.

Z dotychczasowych rozważań wynika, iż poza sektorem publicznym, angażującym się w działania miejskiej polityki społecznej w ramach realizacji narzuconych ustawowo zadań, istotny w niej udział przypada aktorom reprezentującym sektor prywatny i pozarządowy

Jak zauważa Piotr Broda-Wysocki²¹, organizacje pozarządowe pełnią co najmniej podwójną rolę w lokalnej polityce społecznej – dostawców usług społecznych oraz ogniw kapitału społecznego – budowniczych więzi obywatelskich, opartych na normach wzajemności i zaufania. Z kolei przedsiębiorcy występują przede wszystkim w roli pracodawców oraz operatorów (wykonawców) usług publicznych o charakterze społecznym²². Warto jednak w tym miejscu wspomnieć o innych, nie spopularyzowanych dotąd na szeroką skalę, formach zaangażowania przedsiębiorców lokalnych w działania na rzecz społeczności lokalnej i jej rozwoju. Chodzi tu o społeczną odpowiedzialność biznesu i stanowiący jej istotny element wolontariat pracowniczy. Zgodnie z raportem Społecznie Odpowiedzialny Biznes w Polsce. Dobre Praktyki 2013 zaangażowanie społeczne i rozwój społeczności lokalnej są integralnymi „elementami zrównoważonego rozwoju. [...] Kwestie związane z rozwojem społeczności lokalnej, w które organizacja może wnieść swój wkład, obejmują tworzenie miejsc pracy poprzez rozszerzanie i dywersyfikację działalności gospodarczej oraz poprzez rozwój technologiczny. Organizacja może również wnieść swój wkład na drodze inwestycji społecznych w tworzenie bogactwa i dochodu poprzez: lokalne inicjatywy rozwoju ekonomicznego, szerzenie edukacji i programów rozwijania kompetencji, promowanie i ochronę kultury

²¹ P. Broda-Wysocki, *Wykluczenie i inkluzja społeczna. Paradygmaty i próby definicji*. IPiSS, Warszawa 2012, s. 160–161.

²² Jako dziedziny usług społecznych wskazuje się m.in. edukację i wychowanie, ochronę zdrowia, pomoc społeczną, resocjalizację, kulturę, rekreację i wypoczynek, socjalne budownictwo mieszkaniowe.

i sztuki oraz dostarczanie i/lub upowszechnianie usług zdrowotnych dla społeczności. Rozwój społeczności może obejmować instytucjonalne wzmocnienie społeczności, jej grup i forów zbiorowych, programów kulturalnych, społecznych i środowiskowych oraz sieci lokalnych obejmujących wielorakie instytucje”. Raport wskazuje listę 170 praktyk z zakresu zaangażowania biznesu w działania na rzecz rozwoju społeczności lokalnej.

Dla przykładu, w działania na rzecz rozwoju lokalnego angażuje się Grupa LOTOS. Jest ona jednym ze współzałożycieli Forum Inicjowania Rozwoju, czyli projektu współpracy międzysektorowej, którego celem jest prowadzenie partnerskich programów na rzecz rozwoju lokalnych społeczności i wyrównywanie dysproporcji społecznych w obszarach: kultury, edukacji i rozwoju gospodarczego. Do partnerstwa włączani są przedstawiciele wszystkich sektorów (w tym także małe i średnie firmy oraz podmioty ekonomii społecznej), a każdy z nich angażowany jest zgodnie ze swoimi kompetencjami merytorycznymi. Projekt realizuje ponad 20 podmiotów, m.in. Grupa LOTOS, Energa, PGNiG, PwC, Pracodawcy Pomorza. Przedsięwzięciu patronują Marszałek Województwa Pomorskiego oraz Prezydent Miasta Gdańska.

Z kolei firma Henkel Polska oraz Fundacja Miejsce Kobiet realizują partnerski program na rzecz aktywizacji zawodowej kobiet: „W drodze do pracy”. Głównym celem projektu jest pomoc bezrobotnym kobietom w nabyciu umiejętności i kompetencji wspierających ich powrót na rynek pracy. Oferta projektu obejmuje różnego typu kursy, m.in. trening psychologiczny, ćwiczenia z autoprezentacji, zajęcia z przedsiębiorczości, a nawet konkretne szkolenia zawodowe. W ramach zajęć odbywają się także wspólne warsztaty z pracownikami firmy Henkel, podczas których uczestniczki mają okazję zetknąć się z realiami pracy w międzynarodowej organizacji. Projekt dedykowany jest kobietom pełnoletnim, z wykształceniem średnim lub wyższym, zamieszkującym województwo mazowieckie, posiadającym status osoby bezrobotnej, a także osoby nieaktywnej zawodowo, pozostającej co najmniej rok bez pracy.

Wolontariat pracowniczy realizowany jest np. w popularnej sieci marek Tesco. „Społecznicy” to pracownicy Tesco, którzy są reprezentantami firmy w kontaktach i budowaniu relacji międzysąsiedzkich. 33 pracowników Działów Obsługi Klienta pracuje razem z lokalną społecznością i działa na rzecz zaspokojenia lokalnych potrzeb, poświęcając na to 10% swojego czasu pracy. Każda z tych osób realizowała w ramach projektu plan 13 akcji, skierowanych do członków lokalnej społeczności. Były to m.in. wycieczki do sklepu Tesco dla dzieci i młodzieży, prezentacje lokalnych szkół gastronomicznych, organizowane w pasażach sklepów Tesco, akcje promujące zdrowe odżywianie (akcja „Owoc zamiast słodczy”), badania medyczne, rejestracja dawców szpiku oraz udział w dniach sportu w lokalnych szkołach. Łącznie w wydarzeniach wzięło udział ponad 26 tys. osób.

Z kolei firma Microsoft wspiera działania organizacji pozarządowych, często borykających się z problemem braku odpowiedniej infrastruktury dla prowadzonej

działalności, w tym z ograniczonym dostępem do nowoczesnego oprogramowania. W odpowiedzi na ten problem, Microsoft w ramach programu „Microsoft dla non profit” udostępnia nieodpłatnie swoje produkty organizacjom trzeciego sektora. Celem programu jest pomoc organizacjom w usprawnieniu ich infrastruktury technologicznej, a w efekcie poprawy jakości działań na rzecz swoich beneficjentów. W Polsce w roku finansowym 2013, poprzez stronę www.technologie.org.pl, udostępniono 470 organizacjom pozarządowym najnowsze oprogramowanie Microsoft o łącznej wartości 6.156.258 zł.

2.5. Rozwój i inkluzja społeczna jako priorytet rewitalizacji miast

2.5.1. Wykluczenie społeczne: próba definicji

Z perspektywy priorytetów rewitalizacji miast, podstawowym kierunkiem działań lokalnej polityki społecznej wydaje się dążenie do społecznej inkluzji i ograniczanie zjawiska wykluczenia społecznego. Autorzy „Diagnozy społecznej 2013” wykluczenie społeczne definiują jako brak możliwości uczestniczenia jednostki lub grupy społecznej w ważnych dziedzinach życia wspólnoty, do której przynależy. Zauważają przy tym, że nie jest to związane z jej przekonaniami, ale z deficytami niezależnymi lub częściowo zależnymi od niej²³. Zjawisko wykluczenia społecznego jest trudno definiowalne, bowiem obejmuje kilka nakładających się wymiarów marginalizacji. Według autorów Narodowej Strategii Integracji Społecznej, wykluczenie społeczne polega na niepodejmowaniu zwyczajowej i społecznie akceptowanej drogi życiowej lub wypadaniu z niej. Zjawisko to dotyczy osób, rodzin lub grup ludności, które²⁴:

- żyją w niekorzystnych warunkach ekonomicznych (ubóstwo materialne),
- zostają dotknięte niekorzystnymi procesami społecznymi, wynikającymi z przekształceń rozwojowych, np. dezindustrializacji, kryzysów, gwałtownego upadku branż czy regionów,
- nie zostały wyposażone w kapitał życiowy umożliwiający im: normalną pozycję społeczną, odpowiedni poziom kwalifikacji, wejście na rynek pracy lub założenie rodziny, co dodatkowo utrudnia dostosowywanie się do zmieniających się warunków społecznych i ekonomicznych.

Zauważono także, że osoby wykluczone nie posiadają dostępu do odpowiednich instytucji pozwalających na wyposażenie w kapitał życiowy, jego rozwój i pomnażanie. Może to być powodowane niedorozwojem tych instytucji,

²³ T. Panek, J. Czapiński, *Wykluczenie społeczne*, [w:] J. Czapiński, T. Panek (red.), *Diagnoza Społeczna 2013. Warunki i jakość życia Polaków. Raport*, Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz (MPiPS), Warszawa 2014, s. 386.

²⁴ Narodowa Strategia Integracji Społecznej dla Polski.

wynikającym z braku priorytetów i środków publicznych oraz niskiej efektywności funkcjonowania. Osoby wykluczone doświadczają przejawów dyskryminacji, zarówno wskutek deficytów właściwego ustawodawstwa, jak i kulturowych uprzedzeń oraz stereotypów. Posiadają przy tym cechy utrudniające im korzystanie z powszechnych zasobów społecznych ze względu na: niesprawność, uzależnienia, długotrwałą chorobę albo inne właściwości indywidualne.

Z formalnego (wynikającego z interpretacji obowiązujących przepisów) punktu widzenia wykluczeniu społecznemu podlegają ci, którzy nie są w stanie sami zaspokoić swoich podstawowych potrzeb życiowych i znajdują się w sytuacji powodującej ubóstwo, uniemożliwiającej lub ograniczającej uczestnictwo w życiu zawodowym, społecznym i rodzinnym²⁵. Wyróżnia się grupy zagrożone wykluczeniem społecznym oraz grupy wykluczone. Grupy podatne na wykluczenie społeczne to:

- dzieci i młodzież ze środowisk zaniedbanych,
- dzieci wychowujące się poza rodziną,
- kobiety samotnie wychowujące dzieci,
- kobiety pozostające poza rynkiem pracy,
- ofiary patologii życia rodzinnego,
- osoby o niskich kwalifikacjach,
- osoby bezrobotne,
- żyjący w bardzo trudnych warunkach mieszkaniowych,
- niepełnosprawni i chronicznie chorzy,
- osoby chorujące psychicznie,
- starsze osoby samotne,
- opuszczający zakłady karne,
- imigranci,
- osoby należące do romskiej mniejszości etnicznej.

Z kolei wśród grup poważnie zagrożonych wykluczeniem społecznym w Polsce wymienia się:

- dzieci i młodzież wypadające z systemu szkolnego,
- osoby długookresowo bezrobotne,
- opuszczających więzienia,
- niektóre kategorie ludności wiejskiej: pracowników byłych Państwowych Gospodarstw Rolnych, chłopów nieprodukujący na rynek,
- osoby zagrożone eksmisją z zamieszkiwanych lokali,
- imigrantów zarobkowych wchodzących do szarej strefy zatrudnienia,
- osoby uzależnione od alkoholu i narkotyków,
- bezdomnych,
- osoby należące do romskiej mniejszości etnicznej²⁶.

²⁵ A. Karwacki, T. Kaźmierczak, M. Rymśa, *Reintegracja Aktywna polityka społeczna*, ISP, Warszawa 2014, s. 415.

²⁶ Narodowa Strategia Integracji Społecznej dla Polski, s. 61–62.

W ujęciu Komisji Europejskiej wykluczenie jest to proces, podczas którego niektórzy członkowie danego społeczeństwa są spychani na jego margines z powodu braku posiadania podstawowych umiejętności funkcjonowania w społeczeństwie i niedostatecznej edukacji²⁷. Powoduje to odsunięcie ich od pracy, dochodów, możliwości kształcenia, oraz ograniczenie społecznych i lokalnych więzi i aktywności. Osoby wykluczone mają ograniczony dostęp do decydentów (ośrodków władzy) i administracji, stąd mogą odczuwać bezsilność i brak możliwości wpływu na decyzje dotyczące ich codziennego życia. W 2010 roku Komisja Europejska przyjęła komunikat „Europejska platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym: europejskie ramy na rzecz spójności społecznej i terytorialnej”, w którym zasygnalizowano, w jaki sposób różne dziedziny polityki przyczynią się do osiągnięcia celu zmniejszenia ubóstwa i zwiększenia włączenia społecznego. Określono, że walka z ubóstwem i wykluczeniem powinna opierać się na wzroście gospodarczym i zatrudnieniu oraz na nowoczesnej i skutecznej ochronie socjalnej połączonej z ukierunkowaną edukacją, pomocą społeczną, mieszkalnictwem, zdrowiem, godzeniem życia prywatnego i zawodowego czy polityką rodzinną. Spójność społeczna (*social cohesion*) jako jeden z priorytetów UE oznacza przede wszystkim rozwój nie pogłębiający regionalnych i lokalnych różnicowań poziomu życia, a także niwelowanie różnic, które powstały wcześniej. Podejmowane są próby skonstruowania syntetycznego wskaźnika pomiaru spójności społecznej. Dla przykładu, w ramach prac projektu *EuRoreporting – Towards a European System of Social Reporting and Welfare Measurement*²⁸ zaproponowano wskaźnik syntetyczny obejmujący następujące wskaźniki cząstkowe: materialny poziom życia mierzony wartością Produktu Krajowego Brutto per capita, poziom wykształcenia, aktywność zawodowa, zakres wydatków społecznych, poziom infrastruktury (komunikacja publiczna), stan zdrowia i dostęp do opieki zdrowotnej, warunki mieszkaniowe, zaopatrzenie w energię oraz stan środowiska naturalnego.

Warto prześledzić także, jaką definicję wykluczenia społecznego (oraz „włączenia społecznego”, jako jego przeciwieństwa) posługują się praktycy wdrażania zarówno lokalnych polityk społecznych, jak i programów rewitalizacji. W ostatnich latach dość szeroko upowszechniły się definicje wykluczenia społecznego i włączenia społecznego, sformułowane przez Wojciecha Kłossowskiego w opracowanej przez niego „Polityce społecznej 2020+ dla miasta Łodzi”²⁹, a następnie powtórzone m. in. w politykach społecznych Gorzowa Wielkopolskiego, Rybnika, Kutna czy programach rewitalizacji Piotrkowa Trybunalskiego, Gorzowa Wielkopolskiego, Międzyrzecza i Włocławka. Definicja wykluczenia społecznego w tym ujęciu brzmi:

²⁷ *Combating Poverty and Social Exclusion: a statistical portrait of the European Union 2010*, s. 7.

²⁸ Narodowa Strategia Integracji Społecznej dla Polski, s. 24.

²⁹ Dokument dostępny pod adresem: www.uml.lodz.pl/get.php?id=15525.

Wykluczenie to doznawany przez jednostkę lub grupę faktyczny brak możliwości lub znaczne utrudnienie pełnienia ról społecznych dostępnych dla innych, nawiązywania normalnych relacji społecznych, korzystania z dóbr publicznych i infrastruktury społecznej, gromadzenia zasobów i zdobywanie dochodów w godny sposób. Wykluczona społecznie jest jednostka lub grupa, która w sensie formalnym należy do danego społeczeństwa i chce uczestniczyć w jego życiu czynnie, lecz nie może z powodów będących poza jej kontrolą.

Warto odnotować, że wykluczenie w tym ujęciu – nieco odmiennie niż w definicji unijnej – jest stanem (wynikiem procesu, a nie samym procesem). Warto odczytywać tę definicję także w kontekście przytoczonej w tych samych dokumentach definicji włączenia społecznego:

Włączenie społeczne to odnosząca się do danej jednostki jej realna możliwość faktycznego uczestnictwa w relacjach społecznych – funkcjonowanie w kręgu znajomych, zawieranie przyjaźni, podejmowanie pracy, doznawanie szacunku i uznania itp. – oraz faktyczne korzystanie z tych możliwości przez jednostkę według jej własnych potrzeb.

Jak widać, obie powyższe definicje wyraźnie wykraczają poza utożsamianie wykluczenia jedynie z ubóstwem, zaś włączenia jedynie z przełamywaniem ubóstwa. W kontekście rewitalizacji takie poszerzone ujęcie obu pojęć ma głęboki praktyczny sens.

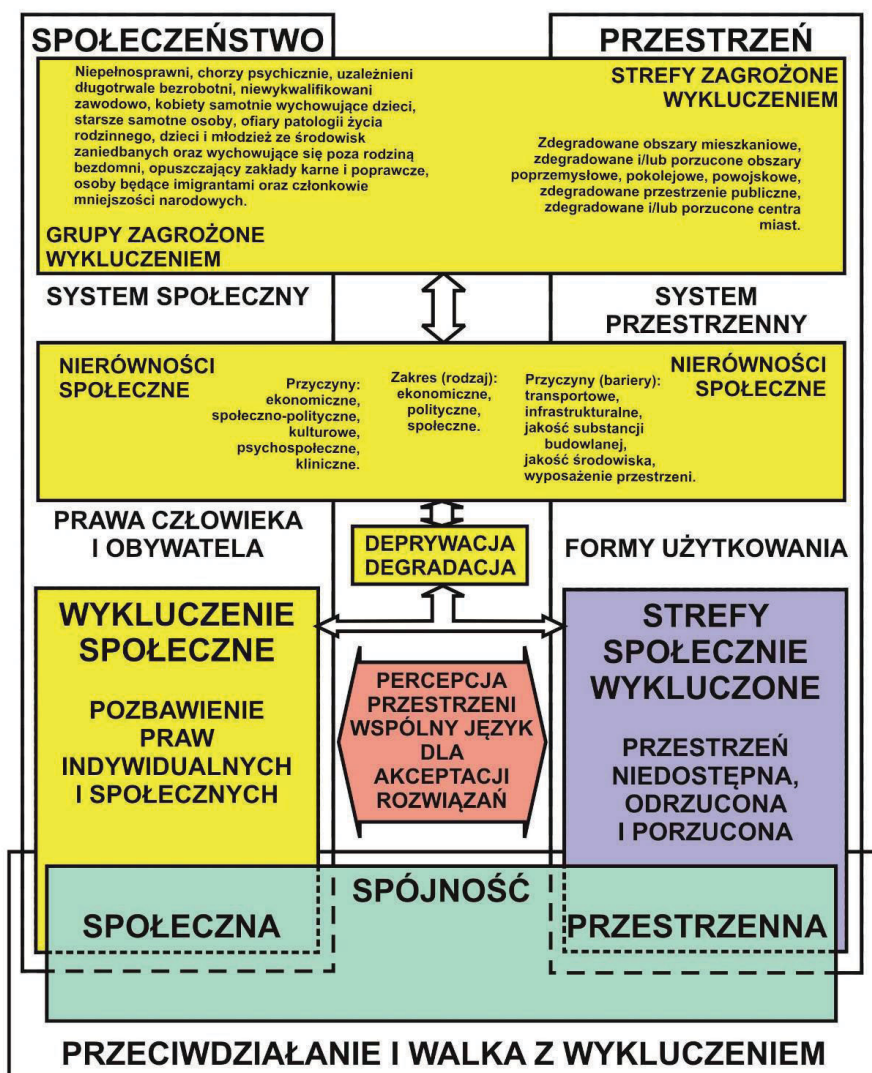
2.5.2. Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu jako wyzwanie dla procesów rewitalizacji

Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, aktywizacja i integracja mieszkańców to kluczowe cele dla procesów rewitalizacji. Koncentracja przestrzenna biedy i wykluczenia w określonych miejscach skutkuje upadkiem wspólnoty, bowiem jakość sąsiedztwa i jego zła reputacja powodują odejście osób z wyższymi dochodami, a w rezultacie likwidację sklepów, banków, instytucji publicznych, zaniechanie inwestycji komunalnych, ograniczenie usług społecznych, co w konsekwencji prowadzi do degradacji obszaru³⁰. Relacje pomiędzy wykluczeniem społecznym a degradacją przestrzeni miejskiej obrazuje poniższy rysunek.

Wykluczenie społeczne bywa interpretowane jako skutek biedy dotykającej członków społeczności miejskiej. Elżbieta Tarkowska opisywała biedę jako zjawisko, które może przedłużać się, nabierać chronicznego charakteru, a nawet być międzygeneracyjnie przekazywane (dziedziczenie biedy³¹). Wskazywała też na zagrożenie koncentracją ubóstwa i powiązanych z nim problemów społecznych

³⁰ P. Broda-Wysocki, *Wykluczenie i inkluzja społeczna...*

³¹ Szczególnie dotknięte są w tej sytuacji dzieci, które, wychowując się w patologicznym środowisku, są pozbawione pożądanych społecznie wzorców zachowań i w efekcie często powielają ścieżkę życiową rodziców i sąsiadów.



Rys. 3. Wykluczenie społeczne i wykluczenie przestrzenne

Źródło: W. Wańkowicz, *Rewitalizacja i planowanie przestrzenne stref społecznie wykluczonych. Poradnik*, IRM, Kraków 2011, s. 33

(prowadzących do wykluczenia społecznego), których utrwalaniu sprzyja biedne sąsiedztwo. Nagromadzenie w danej przestrzeni różnych negatywnych zjawisk społecznych: biedy, bezrobocia, braku miejsc pracy, niskiego poziomu edukacji, braku perspektyw dla młodzieży, ograniczonej mobilności, przeszkód w komunikacji ze światem zewnętrznym, a w konsekwencji izolacji – zwiększa niebezpieczeństwo tzw. błędnego koła ubóstwa, trwałej marginalizacji czy wyłaniającej się

underclass. Koncentracja biedy może dotyczyć szczególnie starych centrów miast przemysłowych, takich jak Łódź, Wałbrzych czy Katowice³².



Rys. 4. Mechanizm powstawania enklaw biedy

Źródło: W. Warzywoda-Kruszyńska, *Miejskie enklawy biedy – społeczny mechanizm powstawania i zmiany w czasie*, Prezentacja projektu Wzlot

Realizacja skutecznych programów społecznych wymaga nie tylko wiedzy o tym, jak duży jest zasięg biedy w mieście, lecz także o tym, czy ludność biedna jest rozproszona wśród mieszkańców lepiej sytuowanych, czy też skupiona w określonych miejscach, tworząc „enklawy”. W Polsce jest to termin względnie młody i łączy się on z enklawami Śląska, Łodzi i Wrocławia, ale również obszarami popegeerowskimi. Przekroczenie progu krytycznego koncentracji deprywacji w przestrzeni miejskiej może skutkować utworzeniem enklawy, która w skrajnych przypadkach może przyjąć formę getta. Enklawy biedy są silnie negatywnie naznaczone w zbiorowej świadomości, co dodatkowo stymuluje procesy segregacyjne oraz przyspiesza realne i psychiczne odseparowanie takiego obszaru od pozostałej części miejskiej przestrzeni i społeczności. Skutki tego procesu mają niestety z reguły trwałe charakter. Obszary miejskie dotknięte deprywacją są uznawane za nieatrakcyjne do zamieszkania, co prowadzi do odpływu z nich osób zamożniejszych, które nie borykają się z problemami biedy, bezrobocia czy braku kwalifikacji i wykształcenia. Z czasem, przy braku odpowiednich nakładów inwestycyjnych na utrzymanie substancji mieszkaniowej, infrastruktury społecznej i technicznej czy zapewnienie dobrej jakości usług komunalnych, następuje deterioracja warunków życia mieszkańców enklaw.

³² E. Tarkowska, *Polska bieda*, „Magazyn Polskiej Akademii Nauk. Akademia” 2005, nr 4, s. 26.

Warto w tym miejscu dodać, że procesy segregacji skutkują również adekwatną koncentracją przestrzenną osób zamożnych. Według Macieja Frykowskiego³³, segregacja w mieście polega na niekontrolowanym, żywiołowym procesie powstawania obszarów zajmowanych przez mieszkańców o podobnym statusie materialnym, rodzinnym i etnicznym. Osiedlają się oni w przestrzeni o określonych cechach fizycznych i takiej lokalizacji, która zaspokaja ich funkcjonalne i prestiżowe oczekiwania. Chodzi o to, że ludzie z reguły dążą do osiedlania się w miejscu, które uznają za atrakcyjne, i w otoczeniu sąsiadów, których uznają za równych sobie.

W efekcie procesy segregacji mogą prowadzić do powstania tak zwanego „miasta dualnego”³⁴, czyli systemu miejskiego spolaryzowanego społecznie i przestrzennie na cenne rejony, zamieszkane przez grupy wysokiego statusu, i zniszczone okolice, zamieszkane przez grupy zdegradowane społecznie. W takim mieście współwystępują strzeżone osiedla mieszkaniowe dla zamożnych oraz enklawy biedy, zamieszkane przez wykluczonych. W efekcie, jak zauważają Bohdan Jałowiecki i Wojciech Łukowski³⁵, postępująca „gettoizacja przestrzeni powoduje, że osoby o podobnym poziomie wykształcenia, dochodu, kapitału kulturalnego żyją w enklawach, mając niewielkie możliwości kontaktów z innymi”. Taka sytuacja może rodzić niepożądane napięcia społeczne i obniżać poziom bezpieczeństwa w mieście.

Przeciwdziałanie procesowi koncentracji przestrzennej deprywacji jest ogromnym wyzwaniem dla polityki społecznej miasta. Może się zdarzyć, że nieprzemyślana polityka władz lokalnych będzie stymulować tworzenie enklaw, np. wskutek osiedlania w danym miejscu osób zagrożonych wykluczeniem społecznym w ramach niewłaściwie prowadzonej polityki mieszkaniowej. Działania na rzecz rewitalizacji takich obszarów nie powinny ograniczać się wyłącznie do modernizacji infrastruktury technicznej i remontów budynków („elewacyzacja”³⁶), nie da się bowiem reanimować chorego, robiąc mu makijaż twarzy. Ich celem powinno być przede wszystkim rozwiązanie problemów społeczno-ekonomicznych oraz aktywizowanie i integrowanie mieszkańców. W rewitalizacji chodzi o umiejętne łączenie przemian urbanistycznych ze zmianami społecznymi i ekonomicznymi, tak by odnawiane obszary nabrały nowych cech witalnych.

³³ M. Frykowski, *Zróźnicowanie przestrzenne statusu społecznego mieszkańców Łodzi*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2004, nr 1, z. 15, s. 101.

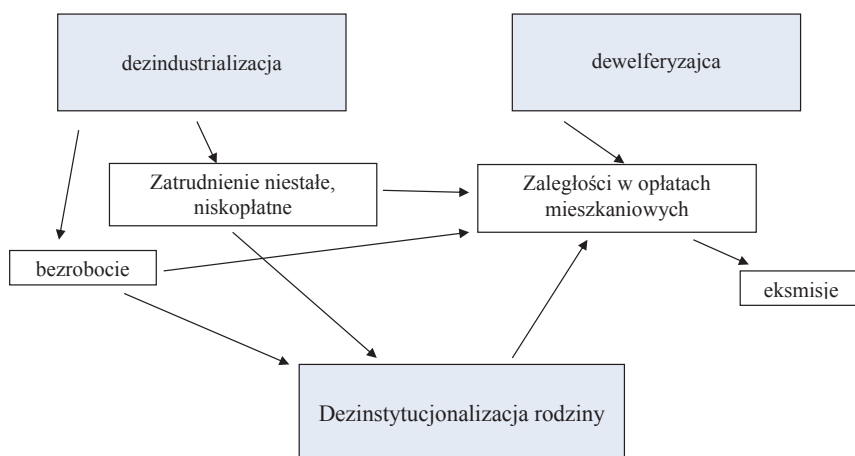
³⁴ Termin miasta dualnego wprowadził socjolog Manuel Castells: *The Informational City: Information, Technology, Economic Restructuring and the Urban-Regional Process*, Blackwell, Cambridge 1989 oraz *Dual City: Restructuring New York*, Russell Sage Foundation, Nowy Jork 1991.

³⁵ B. Jałowiecki, W. Łukowski (red.), *Gettoizacja polskiej przestrzeni miejskiej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007.

³⁶ Terminu „elewacyzacja” użył w rozmowie ze mną Paweł Orłowski, pełniący w latach 2011–2015 funkcję podsekretarza stanu w ówczesnym Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju. Określenie to uważam za niezwykle trafne i oddające istotę większości polskich rewitalizacji prowadzonych w ubiegłych latach. Za pouczającą i ciekawą rozmowę serdecznie Panu Ministrowi dziękuję.

W systematyce badań łódzkich enklawa biedy została zdefiniowana jako obszar przestrzeni miejskiej (kwartał ulic), której co najmniej 30% mieszkańców to beneficjenci pomocy społecznej. Takie obszary przylegających do siebie dwóch i więcej kwartałów ulic tworzą strefy biedy skoncentrowanej. Społeczność enklawy biedy jest ze sobą silnie powiązana za sprawą instytucji i organizacji lokalnych: tych samych szkół, do których uczęszczają dzieci, sklepów, przychodni zdrowia czy komisariatów.

Jak wynika z badań prowadzonych pod kierownictwem Wielisławy Warzywody-Kruszyńskiej³⁷, bardzo istotną rolę w tworzeniu łódzkich enklaw biedy odegrały trzy nakładające się na siebie procesy: dezindustrializacji, dewelfaryzacji oraz dezinstytucjonalizacji rodziny. Poniższy rysunek stanowi prezentację powiązań i skutków tych procesów.



Rys. 5. Procesy enklawotwórcze

Źródło: W. Warzywoda-Kruszyńska, *Miejskie enklawy biedy – społeczny mechanizm powstawania i zmiany w czasie*, Prezentacja projektu Wzlot

Dezindustrializacja oznacza zmniejszanie udziału przemysłu w zatrudnieniu i w dochodzie narodowym. Dewelfaryzacja – to wycofywanie się państwa z dostarczania bezpłatnie lub po niskich cenach usług społecznych, w tym mieszkań. Natomiast dezinstytucjonalizacja rodziny to wzrost udziału i liczby rodzin niepełnych, jednoosobowych gospodarstw domowych, nieformalnych związków z dziećmi³⁸. W długotrwałym okresie istnienia enklaw biedy wykształca się bieda

³⁷ E. Tarkowska, W. Warzywoda-Kruszyńska, K. Wódz, *Biedni o sobie i swoim życiu*, Śląsk Wydawnictwo Naukowe, Katowice 2003, s. 127–131.

³⁸ W. Warzywoda-Kruszyńska, K. Kruszyński, *Dziedziczenie biedy i wykluczenia społecznego – w perspektywie lokalnej polityki społecznej*, [w:] *Polski Raport Social Watch 2010. Ubóstwo i wykluczenie społeczne w Polsce. Raport krajowy Polskiej Koalicji Social Watch i Polskiego Komitetu European Anti-Poverty Network*, Warszawa 2011, s. 52.

chroniczna, doświadczana przez mieszkańców nierzadko w trakcie ich całego życia lub przez jego większość. Poprzez pozostawanie w biedzie wytwarza się mechanizm jej transmisji pomiędzy generacjami. Bieda nie jest już jedynie epizodem w cyklu życia człowieka, ale swojego rodzaju wartością, przekazywaną z pokolenia na pokolenie³⁹.

Badania łódzkich socjologów wykazały także, że koncentracji biedy w ramach enklaw towarzyszy degradacja techniczna tych obszarów, zwłaszcza ich substancji mieszkaniowej⁴⁰. W zaniedbanych, nieremontowanych od lat budynkach lokowane są mieszkania socjalne. Budynki te nie gwarantują godnego życia nie tylko z uwagi na zły stan techniczny i deficyty infrastrukturalne, ale również z powodu zwiększonego zagrożenia przestępczością. Otrzymują w nich mieszkania osoby pozbawione praw do dotychczas zajmowanych lokali z uwagi na zaległości czynszowe. Równocześnie na tych samych obszarach widoczne są społeczne skutki **gentryfikacji** – mieszkańcy o niskich dochodach są wypierani z odnowionych i zmodernizowanych kwartałów, które, z uwagi na swoją atrakcyjność, dedykowane są klasie średniej na lokalizację mieszkań. Dotychczasowi mieszkańcy enklaw migrują zaś w ramach enklawy lub pomiędzy enklawami, co powoduje dalszą koncentrację przestrzenną biedy.

Do podobnych wniosków dochodzili badacze amerykańscy i francuscy, uważając, że koncentracja ubóstwa pogarsza sytuację społeczną grup ubogich i mniejszości etnicznych poprzez tzw. „efekty sąsiedztwa” (*neighbourhood effects*), których mechanizmy wynikają po części z braku interakcji społecznych pomiędzy zróżnicowanymi grupami⁴¹. Zakłada się przy tym, że zachowania i aspiracje jednostek mogą się zmienić poprzez kontakt z rówieśnikami i sąsiadami, a grupy o wyższych dochodach są postrzegane jako potencjalne pozytywne wzorce, „drogowskazy” do głównego nurtu wartości i norm. Brak interakcji społecznych powoduje zawężanie sieci społecznych, które ograniczają jednostkom dostęp do informacji i zasobów. Konsekwencją tego ograniczenia jest wyłączenie uboższych mieszkańców z partycypacji społecznej i zatrudnienia. Jako remedium dla tej sytuacji wskazuje się strategię *social mix*. Opierają się one na założeniu, że interakcje pomiędzy mieszkańcami dzielnic ubogich i nowymi grupami społecznymi, pochodzącymi spoza tych obszarów, przynoszą pozytywne efekty w walce z marginalizacją. Większe zróżnicowanie społeczne postrzegane jest jako metoda zmniejszenia stygmatyzacji, redukcji wykroczeń i przestępstw. Działanie to ma również sprzyjać kreowaniu większej liczby nowych miejsc pracy i zwiększeniu zdolności do awansu wśród najuboższych.

³⁹ http://www.efs.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/baza_projektow_badawczych_efs/Documents/raport_uniwersytet_lodzki_wzlot.pdf.

⁴⁰ B. Jankowski, W. Warzywoda-Kruszyńska, *Mieszkańcy łódzkich enklaw biedy 10 lat później*, Wydawnictwo UŁ, Łódź 2010, s. 10.

⁴¹ C. Lelévrier, *Social mix neighbourhood policies and social interaction: The experience of newcomers in three new renewal developments in France*, „Cities” 2013, vol. 35, s. 409–416.

Coraz częściej również w Polsce poprzez krajowe i lokalne strategie promuje się spójność społeczną, rozumianą jako zdolność społeczeństwa do zapewnienia dobrobytu wszystkim swoim członkom, minimalizowania różnic i uniknięcia polaryzacji. Inkluzywne wspólnoty opierają się na podzielanych normach, wartościach, zaufaniu i kooperacji. Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, aktywizacja i integracja mieszkańców to kluczowe cele dla procesów rewitalizacji. Istotne znaczenie dla ich osiągnięcia może mieć rozwój podmiotów ekonomii społecznej jako specyficznej formy aktywizacji zawodowej i społecznej osób wykluczonych. Równie ważne są zintegrowane i kompleksowe działania rewitalizacyjne, ukierunkowane na ożywienie i animację zagrożonych wykluczeniem środowisk lokalnych poprzez partycypację i współpracę różnych aktorów w ramach programów przeciwdziałania ekskluzji, realizowanych w obszarach zdegradowanych.

2.5.3. Ekonomia społeczna w procesie rewitalizacji

Omawiając problematykę przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu w mieście, trudno pominąć kategorię ekonomii społecznej, traktowanej jako narzędzie aktywizacji zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Taka formuła aktywizacji zdaje się być szczególnie ważna dla realizacji zintegrowanych celów rewitalizacji miast, stanowi bowiem praktyczne odwzorowanie idei integracji celów społecznych i gospodarczych w procesach rewitalizacyjnych. Ekonomia społeczna to przestrzeń, która stwarza możliwości integracji osób wykluczonych oraz aktywizacji zawodowej różnych grup ludności poprzez ustanowienie nowych podmiotów gospodarczych, w których cele społeczne prowadzonej działalności dominują nad chęcią generowania zysku. Ekonomia społeczna opiera się na wartościach solidarności, partycypacji i samorządności oraz odgrywa istotną rolę w społecznym rozwoju lokalnym, bowiem pozwala wykorzystywać zasoby ludzkie w sposób komplementarny do sektora prywatnego i publicznego, zapobiega wykluczeniu społecznemu, łagodzi napięcia społeczne oraz wspiera proces budowania społeczeństwa obywatelskiego. Jerzy Hausner⁴² tak określa systemowe usytuowanie ekonomii społecznej:

Od gospodarki prywatnej odróżnia ekonomię społeczną przede wszystkim to, że jej podmioty nie są nastawione na zysk, lecz na realizację celów społecznych, z których najważniejszym jest przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu. Natomiast od gospodarki publicznej ekonomię społeczną odróżnia to, że jej podmioty nie są kontrolowane przez administrację publiczną, lecz przez obywateli i/lub organizacje obywatelskie oraz że zasadniczo nie oferują dóbr i usług publicznych, dostępnych dla wszystkich obywateli, lecz dobra i usługi, które bezpośrednio lub pośrednio (dochody przeznaczane na cele społeczne) przynoszą korzyści określonej grupie beneficjentów, którymi

⁴² J. Hausner, *Ekonomia społeczna jako kategoria rozwoju*, [w:] J. Hausner (red.), *Ekonomia społeczna a rozwój*, MSAP UEK, Kraków 2007, s. 12.

z zasady są osoby defaworyzowane. Specyfika ekonomii społecznej tkwi w tym, że społeczne są cele działania jej podmiotów i mechanizmy kontrolowania działalności.

Ranga ekonomii społecznej w miejskiej polityce społecznej systematycznie wzrasta, co wyraża się np. uwzględnieniem działań na rzecz jej popularyzacji w strategiach lokalnych, a także systematycznym przyrostem liczby jej podmiotów, do których zalicza się np.: spółdzielnie socjalne, stowarzyszenia, fundacje, centra i kluby integracji społecznej, spółki, zakłady aktywności zawodowej czy warsztaty terapii zajęciowej. Dopuszczalne w Polsce formy organizacyjno-prawne ekonomii społecznej prezentuje poniższa tabela.

Tab. 9. Dopuszczalne formy prawne podmiotów ekonomii społecznej w Polsce

Forma prawna	Podstawowy akt prawny
Stowarzyszenie	Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. 1989, nr 20, poz. 104 z późn. zm.)
Fundacja	Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz.U. 1984, nr 21, poz. 97 z późn. zm.)
Spółdzielnia	Ustawa z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (Dz.U. 1982, nr 30, poz. 210 z późn. zm.)
Spółdzielnia socjalna	Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz.U. 2006, nr 94, poz. 651 z późn. zm.)
Centrum Integracji Społecznej	Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz.U. 2003, nr 122, poz. 1143 z późn. zm.)
Klub Integracji Społecznej	Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz.U. 2003, nr 122, poz. 1143 z późn. zm.)
Zakład Aktywności Zawodowej	Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (Dz.U. 1997, nr 123, poz. 776 z późn. zm.)
Warsztat Terapii Zajęciowej	Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (Dz.U. 1997, nr 123, poz. 776 z późn. zm.)
Spółka non-profit	Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz.U. 2000, nr 94, poz. 1037 z późn. zm.)
Bank spółdzielczy	Ustawa z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających (Dz.U. 2000, nr 119, poz. 1252 z późn. zm.)
Spółdzielcze Kasy Oszczędnościowo-Kredytowe	Ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz.U. z 2012 r., poz. 855 z późn. zm.)
Towarzystwo Ubezpieczeń Wzajemnych	Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz.U. 2003, nr 124, poz. 1151 z późn. zm.)
Lokalne Grupy Działania	Ustawa z 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2001 r., nr 79, poz. 855, z późn. zm.), Ustawa z 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków

Forma prawna	Podstawowy akt prawny
Lokalne Grupy Działania	Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz.U. Nr 64, poz. 427) oraz Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz.Urz. UE L 277 z 21.10.2005, s. 1).
Kościelne osoby prawne	Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 1989, nr 29, poz. 154 z późn. zm.)

Źródło: M. Sobczak, *Ekonomia społeczna jako narzędzie lokalnej polityki społecznej na przykładzie województwa łódzkiego*, [w:] J. Przywojska (red.), *Samorządowa polityka społeczna. Wyzwania i działania*, Wydawnictwo UŁ, Łódź 2015, s. 89.

Pomimo dużej różnorodności, podmioty ekonomii społecznej mają pewne wspólne charakterystyki, jak na przykład progospodarczą orientację, uwzględnianie celów społecznych w prowadzonej działalności czy społeczną formę własności. W ramach realizacji funkcji ekonomicznych podmioty ekonomii społecznej zajmują się produkcją towarów lub świadczeniem usług (w tym publicznych: społecznych i technicznych) na otwartym rynku, przy czym wypracowane zyski są inwestowane głównie w celu osiągnięcia założonych celów społecznych, do których zalicza się między innymi tworzenie miejsc pracy, szkolenia, integrację społeczną i zawodową. Wartości etyczne podmiotów ekonomii społecznej mogą także obejmować zobowiązanie do aktywizacji i rozwoju społeczności lokalnych⁴³.

Witold Toczyski⁴⁴ wskazuje na trzy główne komponenty ekonomii społecznej:

1. Działalność gospodarcza, której cele przeważają nad zyskiem. Działalność co prawda jest weryfikowana przez rynek, ale cele ekonomiczne nie przesądzają o misji zakładanych przedsiębiorstw, gdyż powinny one dostarczać produkty lub usługi cenne z punktu widzenia społeczności lokalnej. Zyski z takiej działalności nie powinny być dzielone między członków, a przeznaczone na realizację celu społecznego.

2. Aktywizacja społeczności lokalnej i budowanie solidarności społecznej staje się instrumentem integracji społecznej.

3. Praca jako dobro kulturowe, tj. antidotum na bierność zawodową i destrukcję społeczną, wynikającą z bezrobocia. Oznacza to również zdolność do akceptacji zatrudnienia socjalnego, którego celem nie jest praca zarobkowa, a aktywność prowadząca do odzyskania zdolności zatrudnienia.

Priorytetową dziedziną działalności podmiotów ekonomii społecznej jest podnoszenie zatrudnienia poprzez aktywizację społeczną i zawodową osób z grup

⁴³ *There's more to business than you think. A guide to social enterprise*, Social Enterprise Coalition, The Voice of Social Enterprise, London 2003.

⁴⁴ W. Toczyski, *Niezborności ekonomii społecznej? Rola i miejsce ekonomii społecznej w programach operacyjnych*, „Trzeci Sektor” 2007, nr 9, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, s. 37–38.

defaworyzowanych na rynku pracy⁴⁵, do których zalicza się między innymi: długotrwale bezrobotnych, bezdomnych, izolowanych czy uzależnionych. Wsparcie udzielane tym osobom powoduje proces ich włączania do gospodarki rynkowej, co w efekcie przyczynia się do wzrostu spójności społecznej i ograniczenia obszarów marginalizacji, z którymi samodzielnie nie radzi sobie administracja publiczna i jej jednostki organizacyjne.

Rewitalizacja miast to proces, w którym z pewnością znajdziemy miejsce dla idei i praktyki ekonomii społecznej. Po pierwsze, warto rozważyć działania na rzecz aktywizacji bezrobotnych i wykluczonych mieszkańców w tej formie. Działania z zakresu reintegracji społecznej i zawodowej mogą objąć np.: wsparcie psychologiczne, warsztaty motywacji, warsztaty przedsiębiorczości, szkolenia z zakresu zakładania i prowadzenia spółdzielni socjalnej, a w końcu określone szkolenia zawodowe. Kolejnym krokiem może być utworzenie przez mieszkańców podmiotu ekonomii społecznej. Istotne jest jego późniejsze wykorzystanie w projektach rewitalizacyjnych. Podmiot ekonomii społecznej może wykonywać prace usługowe: remontowe, budowlane, porządkowe w ramach projektów rewitalizacyjnych. Może również prowadzić działalność handlową lub gastronomiczną w obszarze rewitalizowanym lub świadczyć usługi społeczne, np. opiekuńcze dla osób starszych. Istotne jest, by przed rozpoczęciem szkolenia wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem społecznym mieszkańców dobrze rozpoznać zarówno ich potencjał, jak i możliwości lokalnego rynku pracy.

Ekonomia społeczna nie jest jednak dedykowana wyłącznie osobom zagrożonym wykluczeniem społecznym. To szansa również dla ludzi młodych, którzy chcą prowadzić własny biznes. Świadczą o tym choćby poniższe przykłady spółdzielni socjalnych z Łodzi.

KINO BODO – spółdzielnia socjalna jako instytucja kultury⁴⁶

Spółdzielnia socjalna ODBLASK została utworzona w 2013 roku w Łodzi przez czterech młodych amatorów dobrego kina. W 2014 roku otworzyli oni własne kino – BODO. Przedsięwzięcie uzyskało dofinansowanie ze środków unijnych. Oferta kina jest skierowana do tych, którzy interesują się kinem studyjnym,

⁴⁵ S. Mazur, A. Pacut, *Ekonomia społeczna a publiczne służby zatrudnienia w Polsce – zasady, perspektywy i kierunki współpracy*, FISE, Warszawa 2008, s. 23.

Grupy wykluczone / grupy defaworyzowane, zwane też „grupami problemowymi na rynku pracy”, to grupy będące w trudnej sytuacji/położeniu na rynku pracy. Są to grupy osób związanych z tzw. „wtórnym” (drugorzędnym, pobocznym) rynkiem pracy, gdzie fluktuacja zatrudnienia jest bardzo wysoka, warunki pracy (wynagrodzenie, podnoszenie kwalifikacji itd.) zdecydowanie gorsze, a okresy bezrobocia częstsze (wielokrotne bezrobocie) i/lub dłużej trwające (długotrwale bezrobocie). Do niektórych grup wykluczonych zaliczamy całe grupy społeczne (np. młodzież), a czasem osoby borykające się z bardzo specyficznymi problemami (np. osoby opuszczające zakłady karne). Poniżej prezentujemy raporty, które opisują sytuację wybranych grup określanych jako defaworyzowane na rynku pracy. Definicje pochodzą ze strony: <http://www.ekonomiaspoleczna.pl/x/603514>

⁴⁶ <http://kinobodo.pl/>.

niezależnym, kinem dokumentalnym i animowanym. Jest to miejsce kameralne, a jednocześnie ciekawa instytucja kultury. Obok typowego repertuaru kinowego prezentuje tematyczne pokazy i przeglądy filmowe, a także festiwale, w tym autorski Festiwal Filmów Antydepresyjnych Relanium. Scena wykorzystywana jest również na potrzeby koncertów czy spektakli teatralnych. Spółdzielnia świadczy także usługi archiwizacji nagrań i organizacji imprez.

LOCUS – biurko do wynajęcia⁴⁷

Pierwsze w Łodzi Biuro Coworkingowe LOCUS, prowadzone w formie spółdzielni socjalnej, otworzyło swoją przestrzeń biznesową w 2013 r. Spółdzielnię założyło sześć kobiet, młodych matek, które swoje poprzednie miejsca pracy określały jako „męczące i toksyczne”. Biuro Coworkingowe zajmuje się wynajmowaniem przestrzeni biurowych na godziny, m.in. dla małych firm, freelancerów czy osób otwierających własną działalność gospodarczą. Koszty posiadania stałego biura mogą być bardzo wysokie i wielu młodych przedsiębiorców nie stać na podjęcie ryzyka wynajmu lokalu. LOCUS w ramach oferowanych usług zapewnia zmniejszenie kosztów prowadzenia swojego biznesu. Wirtualne biuro to usługa, dzięki której klient zyskuje możliwość rejestracji firmy pod prestiżowym adresem LOCUS-a przy ulicy Piotrkowskiej w Łodzi i używania go w celach marketingowych, biznesowych i korespondencyjnych. Ponadto, klient może liczyć na obsługę korespondencji przychodzącej – listów zwykłych, poleconych i priorytetowych, a także paczek i przesyłek kurierskich. Dodatkowe usługi, jakie świadczy LOCUS, to: obsługa sekretarska, księgowość dla firm i NGOs, audyt i pisanie wniosków o dofinansowania i granty UE i krajowe, pomoc w rejestracji spółek z o.o. i pisanie biznesplanów.

2.6. Starość i młodość w procesach rewitalizacji

2.6.1. Problem starości

Procesy rewitalizacyjne powinny uwzględniać nowe wyzwania współczesności, do których zaliczyć można postępujące starzenie się społeczeństw i towarzyszącą mu depopulację społeczności miejskich. Według obserwowanych trendów oraz prognoz demograficznych, w ciągu najbliższych dekad potencjał ludnościowy Polski poważnie się zmniejszy. Temu procesowi będą towarzyszyć zmiany strukturalne, takie jak spadek liczby ludności w wieku produkcyjnym oraz znaczny wzrost liczby osób starszych. Wedle prognozy demograficznej dla Polski na lata 2014–2050 (GUS 2014), liczba Polaków zmniejszy się o 4 545 tys. osób

⁴⁷ <https://locuslodz.wordpress.com/tag/spoldzielnia-socjalna-locus/>.

w stosunku do 2014 roku (z 38.461.750 do 33.950.563). W tym samym czasie gwałtownie wzrosło (z 5.137.000 do 8.358.000) liczba osób starszych powyżej 65. roku życia. W ciągu najbliższych 20 lat będziemy odnotowywać systematyczny wzrost współczynnika obciążenia demograficznego. W 2020 roku na 100 osób w wieku produkcyjnym będzie przypadać 68 osób w wieku nieprodukcyjnym (38 osób w wieku poprodukcyjnym i 30 osób w wieku przedprodukcyjnym), podczas gdy w 2050 r. wartość współczynnika obciążenia demograficznego ma się kształtować na poziomie 105 (75 – dla poprodukcyjnego i 30 – przedprodukcyjnego). Rozpatrując zmiany demograficzne w ujęciu regionalnym zauważamy, że prognozuje się wzrost udziału ludności w wieku poprodukcyjnym w ogólnej liczbie ludności, we wszystkich województwach samorządowych w Polsce. Starzenie się społeczeństwa wywołuje znaczne konsekwencje zarówno w ekonomicznej, jak i społecznej sferze funkcjonowania wspólnot samorządowych. Chodzi tu przede wszystkim o znaczne obciążanie budżetu państwa świadczeniami emerytalnymi, wzrastający i trudny do zaspokojenia popyt na miejsca w domach pomocy społecznej i ośrodkach wsparcia, ogólny wzrost zapotrzebowania na usługi społeczne dla osób starszych, a nawet rozwój nowych typów usług, skierowanych do tej kategorii klientów.

Polityka społeczna zakłada działania na rzecz poprawy jakości życia oraz praw osób starszych i odnosi się do oświaty, kultury, ochrony zdrowia, organizacji czasu wolnego, ochrony pracy osób w wieku 50+, pomocy obłożnie chorym, pracy socjalnej z osobami starszymi. Obejmuje też przedsięwzięcia na rzecz kształtowania odpowiednich warunków mieszkaniowych, pomocy instytucjonalnej oraz poprawy warunków materialnych seniorów. Ma ona na celu wszechstronną kompensację malejących wraz z wiekiem możliwości samodzielnego zaspokajania potrzeb, integrację z lokalną społecznością oraz przygotowanie do starości. Jak zauważa Piotr Szukalski⁴⁸, przygotowanie do starości przebiega w kilku wymiarach:

- Ekonomicznym: dotyczy pracy zawodowej, jej rozpoczęcia, zakończenia i długości trwania.
- Zdrowotnym: dbanie o stan zdrowia w sferze fizycznej i mentalnej.
- Społecznym: troska o relacje międzyludzkie, rodzinne, zawodowe, więzi sąsiedzkie, aktywność społeczną, poczucie integracji i przynależności społecznej.
- Technologiczno-edukacyjnym: konieczność nadążania za rozwojem technologicznym, uczenie się przez całe życie, pogłębianie swojej wiedzy i kompetencji.
- Politycznym: zapobieganie zarówno dyskryminacji osób starszych, jak i dbałość o należytą interpretację ich interesów.

Zapewnienie warunków materialnych i opieki to zatem nie wszystko, co można zrobić dla poprawy jakości życia osób starszych. Planując działania rewitalizacyjne, warto uwzględnić również ich potrzeby wyższego rzędu. Część

⁴⁸ P. Szukalski, *Przygotowanie do starości jako zadanie dla jednostki i zbiorowości*, [w:] P. Szukalski (red.), *To idzie starość – polityka społeczna a przygotowanie do starzenia się ludności Polski*, ISP, Warszawa 2008, s. 33–43.

z nich można bowiem zaspokajać na poziomie lokalnym, na przykład poprzez powoływanie instytucji wspomagających kształcenie, doksztalcanie i rozwijanie zainteresowań wśród osób starszych, jak Uniwersytety Trzeciego Wieku czy Kluby Seniora. Instytucje te powinny być tworzone w ramach procesów rewitalizacji miast, w sytuacji gdy diagnozy lokalne wykażą koncentrację osób w starszym wieku na terenach zdegradowanych. Poniżej prezentuję wybrane przykłady działań wspierających środowisko osób starszych.

CIS – Centrum Inicjatyw Senioralnych w Poznaniu

Jest to miejska jednostka organizacyjna, powołana uchwałą Rady Miasta Poznania z inicjatywy Miejskiej Rady Seniorów. CIS swoje działania kieruje do osób starszych w różnych grupach wiekowych. Przy Centrum funkcjonuje Poznański Wolontariat 50+, który ma na celu skupienie seniorów chętnych, by działać na rzecz innych, a także Punkt Informacji 50+, w którym zainteresowani dowiadują się, jak i skąd pozyskać wsparcie oraz jak zorganizować swój wolny czas. CIS realizuje następujące projekty skierowane do seniorów:

- Audycje senioralne o tematyce: solidarność międzypokoleniowa, miejsca przyjazne seniorom, aktywni 50+ (możliwe do odsłuchania na stronie WWW Centrum).
- Poradnia: prowadzenie poradnictwa i rzecznictwa seniorów i ich rodzin, funkcjonującego na zasadzie pierwszej pomocy psychologicznej i prawnej oraz informacji z zakresu zarządzania własnymi finansami i pojęć ekonomicznych.

Klub Seniora Radosna Przysiań

Klub powstał jako pokłosie Programu Rewitalizacji Społecznej (PRS), realizowanego w Zgierzu w 2014 roku. Wówczas finansowany był ze środków EFS, obecnie funkcjonuje w oparciu o wolontarystyczną pracę animatorki lokalnej (prezeski Klubu). Siedzibą Klubu był dom dziennego pobytu⁴⁹, użyczany seniorom

⁴⁹ Dom Dziennego Pobytu (DDP) był jednostką organizacyjną Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej im. bł. o. Rafała Chylińskiego w Zgierzu. DDP zapewniał pomoc osobom w wieku emerytalnym i niepracującym inwalidom w organizacji ich życia bez konieczności zmiany miejsca zamieszkania poprzez:

- zaspokajanie potrzeb towarzyskich i kulturalnych,
- zajęcia w ramach terapii zajęciowej, służące utrzymaniu sprawności psychofizycznej zgodnie z wiekiem, ewentualnymi zaleceniami lekarzy specjalistów i możliwościami Domu,
- całodienne wyżywienie,
- udzielanie pomocy i informacji w załatwianiu trudnych spraw życiowych, pracę socjalną, poradnictwo prawne i wsparcie psychologiczne.

Z pobytu w DDP mogły skorzystać: osoby posiadające świadczenia emerytalne lub rentowe, osoby z orzeczoną stopniem niepełnosprawności, osoby samotne, bezdomne, długotrwale chore i niepracujące. W dniu 27 sierpnia na podstawie Uchwały nr XI/127/15 Rady Miasta Zgierza z dnia 27 sierpnia 2015 r. nastąpiło wyodrębnienie Ośrodka Wsparcia – Domu Dziennego Pobytu,

nieodpłatnie przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Zgierzu. W trakcie trwania Programu seniorzy mogli uczestniczyć w spotkaniach tematycznych, organizowanych przez animatorów zatrudnianych w programie, prelekcjach i wycieczkach finansowanych w ramach PRS. Dodatkowo najubożsi seniorzy uczestniczyli w kursie komputerowym. Część uczestników Klubu korzystała także z zajęć fitness, prowadzonych przez wyspecjalizowanego trenera z wykorzystaniem urządzeń siłowni zewnętrznej, również zorganizowanej ze środków Programu. Obecnie Klub zrzesza 70 seniorów z terenu miasta. W ramach ich spotkań odbywają się warsztaty, np. decoupage, joga dla osób dojrzałych, florystyka, oraz prelekcje, podczas których seniorzy mają okazję wysłuchać wykładów o różnicowanej tematyce, np.: świat i podróże, samorząd lokalny i jego rola w społeczeństwie, dieta osoby dojrzałej, bezpieczeństwo osoby dojrzałej, poradnictwo prawne, psychologiczne. Prelegenci i specjaliści prowadzący zajęcia angażują się w działania Klubu nieodpłatnie. Klub integruje grupę seniorów i działa w oparciu o ich solidarne składki oraz pomoc sponsorów i darczyńców. Jego działania, poza funkcją integracji środowiska seniorów, zmniejszają poczucie izolacji i samotności wśród osób starszych. W tym celu organizowane są wspólne imprezy świąteczne, a także wycieczki regionalne i krajowe. Klub Seniora uczestniczy również w wydarzeniach miejskich: festynach, piknikach, imprezach świątecznych. Jest to szansa na prezentację osiągnięć jego uczestników.

Poza przedstawionymi powyżej formułami, także ustawa o samorządzie gminnym przewiduje działania na rzecz aktywizacji społecznej i obywatelskiej osób starszych, dopuszczając tworzenie rad seniorów, jako organów konsultacyjno-doradczych. Zgodnie z artykułem 5 ustawy, gmina sprzyja solidarności międzypokoleniowej oraz tworzy warunki do pobudzania aktywności obywatelskiej osób starszych w społeczności lokalnej. Rada gminy, z własnej inicjatywy lub na wniosek zainteresowanych środowisk, może utworzyć gminną radę seniorów, mającą charakter konsultacyjny, doradczy i inicjatywny. Gminna rada seniorów składa się z przedstawicieli osób starszych oraz przedstawicieli podmiotów działających na rzecz osób starszych, w szczególności przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz podmiotów prowadzących uniwersytety trzeciego wieku. Rada gminy, powołując gminną radę seniorów, nadaje jej statut określający tryb wyboru jej członków i zasady działania, dążąc do wykorzystania potencjału funkcjonujących w organizacji osób starszych oraz podmiotów działających na rzecz osób starszych. Możliwe jest także utworzenie rady seniorów w jednostce pomocniczej gminy.

Starzejące się społeczeństwo to nie tylko wyzwanie i bariera rozwojowa. Tendencja ta może stwarzać pewne szanse dla wzrostu gospodarczego poprzez rozwój i promocję nowoczesnych, dedykowanych osobom starszym produktów

działającego przy Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej im. bł. o. Rafała Chylińskiego w Zgierzu oraz jego przekształcenie i utworzenie Dziennego Domu „Senior - WIGOR” w Zgierzu przy ul. Cezaka 12. Przekształcenie nastąpiło z dniem 1 października 2015 roku. Od tego momentu Klub Seniora nie korzysta z zaplecza infrastrukturalnego Domu i prowadzi swoją działalność bez siedziby.

i usług. Rynek produktów i usług dla osób starszych jest często określany mianem „srebrnej gospodarki”. *Silver economy* to w uproszczeniu strategia ekonomiczna, uwzględniająca fakt starzenia się społeczeństwa. Podstawą jest tu pozytywne podejście do naturalnych konsekwencji procesu starzenia się populacji. Chodzi przede wszystkim o to, żeby zwrócić uwagę, jak z osiągnięciem określonego wieku zmieniają się możliwości i szanse na rynku pracy oraz jak ewoluują potrzeby ekonomiczne i konsumpcyjne. Według Izabeli Kołodziejczyk-Olczak⁵⁰ koncepcja ta ma na celu podniesienie aktywności osób starszych na wielu polach, w tym aktywności zawodowej. Obejmuje też zapobieganie skutkom starzenia się, a jej wdrażanie sprzyja eliminowaniu konfliktów wieku, przejawiających się m.in. w kształtowaniu opozycji: młodzi przeciwko starszym, starsi przeciwko młodym. Rozwój ten koncepcji gospodarczej jest możliwy ze względu na rozmiar i specyfikę popytu na „srebrnym rynku”, stwarzającym perspektywy dla firm i organizacji. Jak podaje raport „Gospodarka senioralna. Nowy sektor gospodarki narodowej w Polsce”, nowa gałąź biznesu, polegająca na prywatnych usługach opiekuńczych, od lat kwitnie w takich krajach jak USA, Niemcy, Austria, Dania. W Polsce również widoczne jest zainteresowanie taką działalnością, pojawiają się także pierwsze próby implementacji założeń koncepcji *silver economy*. W domy opieki dla osób w podeszłym wieku zaczęły inwestować duże, znane firmy, takie jak Luxmed czy KGHM. 200 mln euro chce zainwestować do 2018 r. w Polsce niemiecka firma Anderson Holding. Firma planuje m.in. wznosić budynki mieszkaniowe, a także przejmować lub budować oraz prowadzić domy seniora. Jej główny obszar zainteresowań to Górny Śląsk⁵¹.

Warto zapamiętać:

- **Potrzeby osób starszych powinny stanowić istotny bodziec rozwoju lokalnego. Muszą zostać właściwie zwerbalizowane, zdiagnozowane, uświadomione szerszej publiczności i zaspokojone na możliwie najwyższym poziomie.**

- **Dużym problemem jest percepcja decydentów: postrzeganie osób starszych głównie jako niesamodzielnych, wolno przyswajających wiedzę (w lokalnych strategiach rozwiązywania problemów społecznych grupa osób starszych często jest diagnozowana jako jednolita: „starzy – starzy”, zdarza się, że włącza się do niej osoby niepełnosprawne). Należy identyfikować potencjał tej grupy. W ramach rewitalizacji warto opracować projekty na rzecz osób 50+, zawierające pogłębione diagnozy nie tylko ich potrzeb, problemów, ale również atutów.**

- **Osoby starsze to także aktywni obywatele, konsumenci i pracownicy. W procesie rewitalizacji grupa 50+ powinna być rozpatrywana nie tylko jako wymagający wsparcia konsumenci świadczeń socjalnych, ale i potencjalny**

⁵⁰ I. Kołodziejczyk-Olczak, *Zarządzanie pracownikami w dojrzałym wieku. Wyzwania i problemy*. Wydawnictwo UŁ, Łódź, 2014, s. 52–53.

⁵¹ <http://www.forbes.pl/tagi/14262/anderson-holding/1#>.

klient, zainteresowany specyficznymi produktami. Strategie miast doświadczających kryzysu demograficznego powinny odnosić się do koncepcji *silver economy*.

- Z perspektywy ekonomicznej istotna jest promocja aktywności zawodowej osób starszych, w szczególności upowszechnianie wśród pracodawców wiedzy na temat korzyści wynikających z zatrudniania pracowników w starszym wieku, zachęcanie do podtrzymywania przez osoby w wieku 50+ aktywności zawodowej i aktualizowania kwalifikacji zgodnie z tendencjami na rynku pracy. Działania informacyjne powinny również skupiać się na upowszechnianiu dobrych praktyk w tym zakresie.

- Należy rozważyć zmianę optyki spojrzenia na ludzi starszych w społecznościach lokalnych i wykorzystać potencjał tych osób, umożliwiając im aktywne angażowanie się w sprawy wspólnoty, tworząc infrastrukturę instytucjonalną integracji środowiska osób starszych (kluby seniora, rady senioralne, centra aktywności seniorów, UTW).

- Wskazaniem działaniem jest również integracja międzypokoleniowa. Dobrym rozwiązaniem jest realizacja tej idei już na etapie planowania polityki lokalnej poprzez włączanie udziałowców z różnych grup wiekowych w sam proces tworzenia strategii (starsze pokolenie: wiedza, świadomość historii miejsca, tradycja, świadomość ewolucji i zmian, młode pokolenie: faktyczni odbiorcy długofalowych efektów strategii, świeża krew – świadomość nowych rozwiązań).

2.6.2. Problem młodzieży

Kolejną grupą mieszkańców, na którą warto zwrócić szczególną uwagę projektując i wdrażając rewitalizację, jest młodzież. W Polsce aktywny zawodowo jest jedynie co trzeci Polak do 25. roku życia. Jak wskazują autorzy „Planu realizacji Gwarancji dla młodzieży w Polsce” 5,5% biernych zawodowo młodych pozostaje nieaktywnymi z powodu obowiązków rodzinnych, a 2% z powodu choroby i niepełnosprawności. Wyjątkowo trudna jest sytuacja osób określanych jako NEET (*not in employment, education or training*), czyli tych, którzy pozostają bezrobotni lub nieaktywni zawodowo z powodów innych niż nauka, obowiązki rodzinne czy choroba. Termin NEET został stworzony w Wielkiej Brytanii i rozpowszechnił się w całej Europie. W naszym kraju niektórzy autorzy stosują wobec młodzieży bezrobotnej i nieuczącej się określenie pokolenie „ani–ani”: ani praca, ani szkoła. W ramach tej grupy istnieją różne kategorie NEET: młodzi dziedziczący bezrobocie, niewyedukowani, a w konsekwencji biedni i wykluczeni, bierni z wyboru, pozostający na utrzymaniu zamożnych rodziców itp. Cała zbiorowość NEET ze względów formalnych dzielona jest obecnie w Polsce na dwie grupy. Pierwszą stanowią ci, którzy nie rejestrują się w urzędach pracy i są wykluczeni z rynku pracy głównie z powodu przerwania edukacji i braku kwalifikacji

zawodowych. Działania aktywizacyjne w obszarze edukacyjnym i zawodowym są wobec nich trudne i wymagają uwzględnienia zarówno kontekstów lokalnych, jak i dużej indywidualizacji form wsparcia. Liczebność tej grupy szacuje się w Polsce na około 150 tysięcy. Bardziej liczną grupę NEET stanowią młodzi w wieku 18–24 lat, którzy są zarejestrowani w urzędach pracy jako bezrobotni. W roku 2013 ich liczbę szacowano na 410 tysięcy osób.

Niezależnie od przyczyn bierności wśród młodych, jej skutki są poważne. Dezaktywizacja rodzi tu konsekwencje psychospołeczne w postaci niskiej samooceny, braku determinacji i motywacji do działania. Problem ten stanowi nie tylko wyzwanie dla współczesnej polityki społecznej, ale powinien być uwzględniany w przedsięwzięciach rewitalizacyjnych. Grupa młodzieży powinna stanowić ważny podmiot działań (podobnie jak osoby starsze), należy do niej kierować szeregi wyspecjalizowanych przedsięwzięć profilaktycznych i naprawczych, takich jak: pogłębiona diagnostyka wykluczenia osób młodych (zwłaszcza w kontekście jego powodów i różnicowań obszarowych), wdrażanie programów edukacji ustawicznej, wyrównywanie szans w dostępie do edukacji, szkoleń i praktyk zawodowych, tworzenie partnerstw organizacji lokalnych na rzecz poprawy sytuacji dzieci i młodzieży, tworzenie obiektów infrastruktury społecznej w ramach programów rewitalizacji (kluby młodzieżowe, domy kultury, centra aktywności młodzieży). Poniżej zaprezentowano przykłady działań na rzecz młodzieży, podejmowanych w ramach przedsięwzięć rewitalizacyjnych.

Centrum Integracji Młodzieży, Barczewo⁵²

Projekt realizowano w partnerstwie, w którym rolę lidera pełnił Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Barczewie. Partnerem była organizacja pozarządowa – Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej. Barczewo jest zlokalizowane w województwie warmińsko-mazurskim, w bezpośrednim sąsiedztwie Olsztyna. Region ten zalicza się do najuboższych w Polsce i cechuje go nawarstwienie licznych problemów społecznych, w szczególności bezrobocia strukturalnego i ubóstwa (również skrajnego). Problemom tym towarzyszy niekorzystna – w stosunku do pozostałej części kraju – struktura wykształcenia ludności oraz znaczny odsetek ludności korzystającej ze wsparcia instytucji pomocy społecznej, jak również wysoki udział osób do 25. roku życia w grupie bezrobotnych.

Beneficjentami programu były przeważnie osoby nieaktywne zawodowo, o niskich kwalifikacjach zawodowych i umiejętnościach. Cechowała ich także słaba motywacja do aktywności społeczno-zawodowej. Na etapie planowania projektu, poza problemami, zdiagnozowano także potencjał tkwiący w grupie

⁵² Więcej na temat projektu przeczytać można w poradnikach stanowiących pokłosie projektu systemowego CRZL „Rewitalizacja Społeczna”: *Modelowy standard aktywnej integracji wraz z konkluzjami z pilotażu programów rewitalizacji społecznej*, CRZL Warszawa 2013 oraz *Katalog dobrych praktyk programów rewitalizacji społecznej*, Warszawa 2013.

uczestników. Stwierdzono, że odczuwają oni potrzebę wsparcia i mają aspiracje (*marzenia*) dotyczące kariery zawodowej i rozwoju społeczno-zawodowego.

Celem projektu była aktywizacja społeczna i zawodowa dwudziestu pięciu kobiet i mężczyzn w wieku 15–25 lat, zagrożonych wykluczeniem społecznym. Narzędziem służącym temu celowi było utworzenie Centrum Integracji Młodzieży – miejsca aktywności dla osób młodych. Centrum oferowało zróżnicowane formy spędzania wolnego czasu, a jego działalność miała służyć wykształceniu aktywnej postawy, pobudzeniu motywacji i wiary we własne możliwości oraz zwiększeniu lub zdobyciu umiejętności i kwalifikacji zawodowych, ułatwiających start na rynku pracy. Oferta obejmowała zróżnicowane, pozaszkolne formy wsparcia: warsztaty integracyjno-motywacyjne, warsztaty doradztwa zawodowego, kurs graficzno-komputerowy oraz inne kursy zawodowe, dopasowane do predyspozycji poszczególnych osób (kurs prawa jazdy, wizażu, stylizacji). Przy takiej konstrukcji oddziaływań projekt przekraczał zdecydowanie ramy tradycyjnych form aktywizacji zawodowej. Koncentrował się w znacznym stopniu na wstępnym etapie aktywizacji społecznej młodzieży: zmiany postaw, poprawy relacji ze środowiskiem.

Interesującą formą wsparcia oferowaną w ramach programu rewitalizacji społecznej (PRS) były warsztaty integracyjno-motywacyjne. Do ich kluczowych zalet można zaliczyć wyjazdową formułę, umożliwiającą odseparowanie młodzieży od dysfunkcyjnego środowiska⁵³, a tym samym skoncentrowanie uwagi na warsztatach i spotęgowanie integracji wewnątrzgrupowej (wzmocnienie kapitału społecznego grupy). Ważną metodą działań była też samodzielna organizacja wycieczek przez uczestników, obejmująca wybór destynacji i zaplanowanie szczegółów wycieczki wraz z rozdysponowaniem posiadanych funduszy. Takie rozwiązanie rozwijało umiejętności kooperacji, planowania, zarządzania środkami oraz wzmocniło więzi między uczestnikami.

Obok działań zbiorowych podjęte zostały też prace indywidualne – w formie psychologicznej diagnozy osobowości (indywidualne spotkania z psychologiem). Praca indywidualna uzupełniała formy zbiorowe, z kolei metody warsztatowe przyczyniały się do wieloaspektowego rozwoju beneficjentów. Prowadzono zajęcia z zakresu doradztwa zawodowego, komunikacji społecznej, asertywności, radzenia sobie ze stresem, a także edukacji prozdrowotnej. Obok ogólnych działań służących włączeniu społecznemu, beneficjentom dano możliwość konkretnego uzupełnienia własnych kwalifikacji za pomocą specjalistycznych kursów (komputerowy, fotograficzny, warsztaty ekonomii społecznej oraz kursy podejmowane na podstawie diagnozy zawodowej i potrzeb). Taka różnorodność form wsparcia uatrakcyjniła program rewitalizacyjny, a jednocześnie pozwala na zastosowanie

⁵³ Według Goffmana społeczeństwo tworzą normalsi i wykluczeni. Druga kategoria to osoby wykluczone przez normalsów, ale i przez bardziej wykluczonych. Wykluczenie przez wykluczonych zachodzi wówczas, gdy jakiś wykluczony zapragnie stać się normalsem. Porównaj E. Goffman, *Piętno. Rozważania o zranionej tożsamości*, GWP, Gdańsk 2000, s. 35.

komplementarnych wobec siebie działań. Przy założeniu, że nie każda forma wsparcia jest jednakowo skuteczna dla różnych osób, zwiększa to prawdopodobieństwo osiągnięcia celów projektu u możliwie dużej liczby jego uczestników.

Elckie centrum rewitalizacji społecznej, Elk⁵⁴

Inicjatorem i liderem projektu było miasto Elk, a partnerem lokalne Stowarzyszenie Elcka Grupa Animacji Pedagogiki Społecznej „Alternatywa”. Wśród zdiagnozowanych w Elku problemów społecznych za szczególnie istotne uznano ponadprzeciętną (w skali kraju i województwa) stopę bezrobocia oraz zagrożenia ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Towarzyszy im wzrastająca przestępczość oraz problemy alkoholowe, dotykające w dużej mierze ludzi młodych. Zdiagnozowano również poczucie braku perspektyw wśród młodzieży, uzależnienie od instytucji pomocy społecznej i dziedziczenie negatywnych wzorców, związanych z wieloma poważnymi dysfunkcjami w środowisku rodzinnym. W wyniku przeprowadzonej diagnozy, działania rewitalizacyjne podjęto w śródmieściu, na którego obszarze zidentyfikowano największe natężenie powyższych problemów. Podstawową grupę docelową programu rewitalizacji stanowiły dzieci i młodzież w wieku 10–20 lat.

Warto zaznaczyć, że program przewidywał działania dedykowane również innej grupie odbiorców. Z jednej strony był nakierowany na bezpośrednią pracę z dziećmi w celu zmiany i kształtowania ich postaw, z drugiej strony był natomiast ukierunkowany na wzmocnienie już istniejącego potencjału poprzez pracę z miejscowymi pedagogami i animatorami ulicznymi. Celem działań drugiego typu było lepsze przygotowanie kadr do pracy z dziećmi i młodzieżą. Dodatkowo, istotną składową programu stanowiła próba stworzenia modelu pracy z „trudną” młodzieżą, który byłby wykorzystywany w przyszłości w innych obszarach miasta. Powyższym, miękkiem działaniom towarzyszyła renowacja zabytkowego budynku użyteczności publicznej oraz odnowa pobliskiego parku.

W programie wzięły udział sto pięćdziesiąt trzy osoby, które dużo czasu spędzały poza domem (na ulicy, podwórkach), głównie z powodu dysfunkcjonalności rodzin. Skierowano do nich pomoc animatorów i psychologów ulicy, działających wedle modelu *streetworkingu*. Spośród czterdziestoosobowej grupy *streetworkerów*, dwudziestu sześciu animatorów i pedagogów zostało objętych wsparciem specjalistycznych szkoleń i treningów w ramach drugiej części programu pt. „Szkola pedagogów ulicznych i animatorów”. W rezultacie utworzono ostateczny, dwudziestoosobowy zespół przygotowany do pracy z dziećmi i młodzieżą. Dodatkowo, ulicznych animatorów i pedagogów objęto działaniami superwizyjnymi,

⁵⁴ Więcej na temat projektu przeczytać można w poradnikach stanowiących pokłosie projektu systemowego CRZL „Rewitalizacja Społeczna”: *Modelowy standard aktywnej integracji wraz z konkluzjami z pilotażu programów rewitalizacji społecznej*, CRZL Warszawa 2013 oraz *Katalog dobrych praktyk programów rewitalizacji społecznej*, Warszawa 2013.

a także zapewniono im zaplecze materialne w postaci odremontowanego budynku wzbogaconego w infrastrukturę materialną, służącą spotkaniom szkoleniowym. Zadaniem ostatecznie utworzonych dziesięciu dwuosobowych (pedagog i animator) zespołów było bezpośrednie docieranie do zagrożonych dzieci i młodzieży. W ramach działań programu założono zatem najpierw przygotowanie zaplecza przedsięwzięć rewitalizacyjnych w postaci wyspecjalizowanych kadr oraz obiektu infrastruktury społecznej.

Ponadto, w trakcie realizacji projektu, nawiązano współpracę z lokalnymi przedsiębiorcami, którzy włączyli się na zasadzie *sponsoringu* w niektóre działania (np. podczas pikników rodzinnych). Co istotne, w organizacji wielu przedsięwzięć uczestniczyli (na zasadzie wolontariatu) sami beneficjenci programu, co spełniło podwójną rolę: w sensie merytorycznym podnosząc ich zaangażowanie w pracę nad samorozwojem, a w wymiarze operacyjnym wpływając pozytywnie na realizację projektu.

Praca z dziećmi była dokumentowana za pomocą zdjęć i filmów. Wymagało to przestrzegania obowiązujących przepisów z zakresu ochrony danych osobowych oraz respektowania zasad etycznych, towarzyszących pracy socjalnej. Zabieg ten przyniósł korzystne rezultaty: po pierwsze, pozyskany w ten sposób materiał faktograficzny obrazował postępy poczynione przez poszczególne grupy i jednostki, co było przydatne dla samych animatorów oraz dla projektodawcy. Po drugie, dokumentacja stała się elementem pozytywnie stymulującym młodzież na etapie pracy i na przyszłość. Z upływem czasu, przyglądając się zdjęciom i filmom z pozycji zewnętrznego obserwatora, uczestnicy mogli dostrzec i przekonać się o poczynionym przez siebie postępie oraz pozytywnych zmianach w zachowaniu, postawach, a nawet wyglądzie zewnętrznym. Możliwość spojrzenia z perspektywy czasu na wykonaną pracę i naoczne przekonanie się o jej sensie i pozytywnych, wymiernych skutkach, stanowi bodziec do lepszego wykonywania zadań, które w przypadku pracy typu *streetworking* wykraczają poza standardowe i rutynowe obowiązki zawodowe.

Wartościowym działaniem programu było również wsparcie ulicznych animatorów i pedagogów za pomocą działań superwizyjnych. Superwizja zapewniała pomoc osobie pomagającej (*streetworkerowi*), a jednocześnie podnosiła jakość wykonywanej przez niego pracy. Założenie superwizji w programach rewitalizacyjnych należy uznać za bardzo dobrą praktykę, a wręcz za rozwiązanie modelowe. Trzeba też podkreślić, że program rewitalizacji w sferze społecznej powinien mieć długookresowy charakter (w omawianym przypadku to zaledwie 7 miesięcy). Dotyczy to zwłaszcza pracy w trudnych środowiskach i za pomocą specyficznych metod, np. *streetworkingu*, w której wczesne etapy, tuż po „wejściu w środowisko”, polegają na nawiązywaniu kontaktu z grupą i budowaniu zaufania, co trwa tygodnie, a nawet miesiące, i dopiero po tym czasie można przejść do bardziej zaawansowanej pracy i pogłębionej terapii.

W ramach podsumowania, w poniższej tabeli zebrano najważniejsze założenia obydwu programów rewitalizacji, ukierunkowanych na wsparcie dzieci i młodzieży.

Tab. 10. Przykładowe działania rewitalizacji społecznej na rzecz wsparcia dzieci i młodzieży.

Przypadki: Elk i Barczewo

Miasto	Elk	Barczewo
Grupa docelowa	150 dzieci i młodzieży w wieku 10–20 lat	50 kobiet i mężczyzn w wieku 15–25 lat
Cel główny programu	Aktywizacja osób wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem społecznym. Pokazanie oraz nauczenie młodych życia i funkcjonowania w innej formie niż ta, którą pokazuje im ulica i niewydolna wychowawczo rodzina.	Aktywizacja społeczno-zawodowa uczestników zagrożonych wykluczeniem społecznym – w ramach działań Centrum Integracji Młodzieży.
Cele szczegółowe programu	Pogłębienie wiedzy i rozwój umiejętności elkickich animatorów i pedagogów ulicy, pracujących z trudną młodzieżą. Wypracowanie pilotażowego i efektywnego modelu pracy z trudną młodzieżą, który będzie wykorzystywany i wdrażany w innych częściach miasta również po zakończeniu programu. Kształtowanie wśród dzieci i młodzieży prospołecznych i obywatelskich postaw. Wzmocnienie więzi sąsiedzkich. Poprawa relacji dziecko–rodzic	Uruchomienie Centrum Integracji Młodzieży, w ramach którego odbywają się zajęcia dla młodzieży. Zwiększenie ilości pozaszkolnych form wsparcia, połączonych z realizacją działań w zakresie reintegracji zawodowej i społecznej. Zwiększenie motywacji do przyjęcia aktywnej postawy i wiary we własne możliwości. Zwiększenie lub zdobycie umiejętności i kwalifikacji zawodowych, umożliwiających beneficjentom ponowne wejście na rynek pracy.
Działania	Szkoła Pedagogów Ulicznych i Animatorów, gdzie po przeprowadzeniu rekrutacji kandydaci zostali przeszkoleni i przygotowani do pracy z trudnymi środowiskami młodzieży. Praca profilaktyczno-wychowawcza prowadzona w środowisku otwartym przez przeszkolonych pedagogów i animatorów. Udzielanie ochrony i pomocy dzieciom pozostającym bez opieki. Zagospodarowanie czasu wolnego dzieci i młodzieży (np. kino, kręgle, basen, wycieczki).	Wyjazdowe warsztaty integracyjno-motywacyjne, obejmujące: trening interpersonalny, zwiedzanie organizowane przez samych uczestników jako trening gospodarowania budżetem i organizacji przedsięwzięć. Warsztaty integracji społecznej, obejmujące: – Diagnozę osobowości (spotkanie z psychologiem i zaproponowanie ścieżki rozwoju). – Zajęcia psychoedukacyjne (komunikacja społeczna, radzenie sobie ze stresem, asertywność). – Edukację prozdrowotną ukierunkowaną na propagowanie zdrowego trybu życia i aktywności fizycznej.

Tab. 10. (cd.)

Miasto	Elk	Barczewo
Działania		Warsztaty doradztwa zawodowego (w zakresie umiejętności niezbędnych do poruszania się po współczesnym rynku pracy, szczególnie aplikowania o pracę). Kurs komputerowy i graficzny. Warsztaty z ekonomii społecznej. Szkolenia zawodowe.

Źródło: opracowanie własne, na podstawie: *Katalog dobrych praktyk programów rewitalizacji społecznej*, Warszawa 2013.

2.6.3. Budownictwo wielopokoleniowe w rewitalizacji

Ciekawym rozwiązaniem, możliwym do wykorzystania w procesach rewitalizacji, wydaje się koncepcja budowy kamienic wielopokoleniowych, uwzględniająca nowe demograficzne wyzwania dla polityki miejskiej⁵⁵. Taki pomysł na miks wiekowy ma zostać wdrożony m.in. w Warszawie. Kamienica ma powstać na Nowej Pradze – w opuszczonym budynku przy ul. Stalowej 29, w obrębie dzielnicy, w której rusza szeroki program rewitalizacyjny⁵⁶. „Stalowa 29” to pierwszy w Warszawie projekt mieszkaniowy skierowany zarówno do osób młodych, jak i starszych. Jego operatorem jest TBS Warszawa Południe.

Na ostatnich dwóch kondygnacjach kamienicy zostanie ulokowana placówka opiekuńczo-wychowawcza dla młodzieży. Na pozostałych piętrach planowane są po 4 mieszkania (w sumie 12 mieszkań). Znaczną ich część zajmą osoby starsze. Przestrzeń budynku ma pomieścić m.in. warsztaty, punkty gastronomiczne, przestrzeń wspólną czy gabinet lekarski. Pomysł na organizację kamienicy dyskutowano podczas otwartych warsztatów, w których uczestniczyło 19 osób. Z uwagi na pilotażowy charakter projektu, prowadzący warsztaty zachęcali do poszukiwania odważnych i nowatorskich rozwiązań, które nawet jeśli nie zostaną wdrożone pod tym adresem, to będą stanowiły wytyczne dla innych podobnych przedsięwzięć.

Wyzwaniem było w tym przypadku takie zaprojektowanie budynku, aby odpowiadał on na potrzeby osób starszych, a jego parter stanowił przyjazną lokatorom i sąsiedztwu przestrzeń półpubliczną. Pracę grup warsztatowych poprzedzały prezentacje ekspertów w zakresie budownictwa senioralnego i rewitalizacji. Warsztaty przebiegały w trzech grupach roboczych, które wykreowały

⁵⁵ <http://www.miasto2077.pl/warszawa-uradza-kamiennice-wielopokoleniowa/>.

⁵⁶ Również w Łodzi, gdzie w wyremontowanej miejskiej kamienicy przy ul. Wólczańskiej powstaje obecnie (2017 rok) wielopokoleniowy dom, w którym młodszy mieszkańcy będą wspierać starszych lokatorów, a seniorzy pomagać w opiece nad dziećmi.

różne rozwiązania. Uczestnicy mieli podobną wizję zagospodarowania parteru kamienicy. Wskazywano przede wszystkim usługi gastronomiczne. Pojawiły się też pomysły na usługi opiekuńcze – gabinet lekarski i rehabilitację – oraz inkubator przedsiębiorczości zawodowej dla młodych ludzi. Wyższe piętra (od I do III) mają być przeznaczone na lokale mieszkalne w myśl koncepcji miksu społecznego, opartej na kryterium wieku lokatorów. Poza tym postulowano preferencje dla osób z lokalnej społeczności oraz studentów, a także osób wychodzących z bezdomności oraz imigrantów. Dyskutowano także zagospodarowanie najbliższego sąsiedztwa kamienicy, zwłaszcza podwórka, gdzie zostanie utworzony ogród społecznościowy. Jest to obszar ogólnodostępny, urządzony i prowadzony przez mieszkańców połączonych więzią wynikającą z poczucia przynależności do jednego miejsca i wspólnej idei. Ogród taki jest prowadzony według ustalonych i przyjętych przez społeczność zasad, sformułowanych w formie prostego regulaminu. Z kolei przed domem zaproponowano umieszczenie parkletu, stanowiącego miejscowe poszerzenie przestrzeni dla pieszych, które wprowadza się przede wszystkim na ulicach zdominowanych przez samochody lub tam, gdzie chodnik jest zbyt wąski. Polega to na przekształceniu przestrzeni parkingowej w przyjazną pieszym. W tym celu ustawia się ławki, organizuje się zielen, najczęściej w donicach. Parklet zajmuje zazwyczaj jedno bądź dwa miejsca parkingowe, ale zdarzają się również większe konstrukcje. Rozwiązanie sprawdza się w centrach miast, charakteryzujących się gęstą zabudową i niedostatkiem zieleni na ulicach.

Podsumowanie

Stwierdzenie, iż przyszło nam żyć w ciekawych czasach, wydaje się słuszne, a zarazem wzbudza lęk i obawy. Z pewnością XXI wiek to okres dynamicznych przemian, nieznanych wcześniej zjawisk i procesów, a przede wszystkim wyzwań, którym współczesne społeczeństwa muszą próbować sprostać. Globalizacja, integracja, kryzysy gospodarcze w świecie globalnym, nierówności, starzenie się ludności, problemy ludzi młodych na rynku pracy, zanieczyszczenie środowiska, kryzys miast przemysłowych – to zaledwie przykładowe kwestie i problemy świata współczesnego. Nowego znaczenia nabiera w tym kontekście polityka społeczna oraz jej instytucje realizujące działania na rzecz mieszkańców, również w ramach kompleksowych programów rewitalizacyjnych. Rewitalizacja społecznej sfery funkcjonowania miasta, jako odpowiedź na złożony kryzys miejski, powinna oznaczać wieloletni i systematyczny proces podejmowania spójnych, zintegrowanych przedsięwzięć, związanych z niwelowaniem działania negatywnych tendencji społecznych, przeciwdziałaniem wykluczeniu społecznemu, zwiększeniem bezpieczeństwa, a przede wszystkim poprawą jakości życia na rewitalizowanym terenie. Zadania te angażują różne podmioty lokalnej polityki społecznej,

która cechuje się współcześnie wielosektorowością oraz znaczną decentralizacją instytucji i działań. Chodzi tu zwłaszcza o dążenie do większego zaangażowania mieszkańców, a także aktorów sektora obywatelskiego i prywatnego w proces świadczenia usług publicznych i realizację programów rozwoju społecznego. Pogłębiająca się decentralizacja i towarzysząca jej kooperacja podmiotów lokalnych stanowią istotne wyzwanie dla praktyki rewitalizacji w Polsce. Z tego powodu wątki partycypacji i współpracy międzysektorowej w rewitalizacji zostaną rozwinięte w dalszej części książki.

Rozdział 3

MIEJSKIE *GOVERNANCE*, CZYLI WSPÓŁPRACA W REWITALIZACJI

Słowo wprowadzenia

Rewitalizacja, jako całościowa metoda uzdrawiania obszarów miejskich ogarniętych systemowym kryzysem, jest wpleciona w szerszą rodzinę koncepcji zarządzania współczesnym miastem postprzemysłowym, a nawet – w szerszą koncepcję zarządzania publicznego, jaka ukształtowała pod koniec XX wieku i funkcjonuje pod nazwą współzarządzania (*governance*). Za prekursora tej koncepcji w odniesieniu do sektora publicznego uznaje się Amerykanina Harlana Clevelanda¹, który w 1972 r. opisał przewidywane kierunki ewolucji zarządzania publicznego. Cleveland prognozował, że organizacje sektora publicznego z czasem przestaną funkcjonować w strukturach hierarchicznych piramid z realną władzą ulokowaną na ich wierzchołku. Sposób zarządzania publicznego będzie za to ewoluował w kierunku systemów sieciowych, charakteryzujących się mniejszą kontrolą i rozproszeniem władzy, zlokalizowanej w wielu centrach decyzyjnych. W jego wizji zmian sektora publicznego proces podejmowania decyzji w organizacjach publicznych stanie się bardziej złożony i uczestniczyć w nim będą zróżnicowani interesariusze.

Zanim wyjaśnię dokładnie, czym jest *governance* i dlaczego stanowi korzystne otoczenie koncepcyjno-zarządcze dla prawidłowo rozumianej rewitalizacji, krótko scharakteryzuję ewolucję koncepcji zarządzania publicznego, w wyniku której ukształtowała się najpierw weberowska biurokracja, następnie, w latach 80. XX wieku, rozpoczęła się fala reform w nurcie przedsiębiorczej koncepcji zarządzania *New Public Management*, którą stopniowo uzupełniać zaczęły metody deliberacji, współpracy i partycypacji, stosowane w ramach koncepcji publicznego współzarządzania.

¹ H. Cleveland, *The Future Executive: A Guide for Tomorrow's Managers*, Harper & Row, New York 1972, s. 12–13.

3.1. Ewolucja zarządzania publicznego: od weberowskiej biurokracji poprzez *New Public Management* do koncepcji *governance*

Istotą współczesnego zarządzania publicznego jest organizacja państwa i jego struktur oraz prowadzonej w ich ramach działalności. Zaliczamy do niej również, a może przede wszystkim, wysiłek organizacji demokratycznego i zaangażowanego społeczeństwa, które jest chętne i zdolne do angażowania się w życie publiczne i realizowania wspólnych działań na rzecz zaspokajania własnych potrzeb i aspiracji. Społeczeństwa skłonne także do solidarnego pomagania innym – potrzebującym wsparcia w przewyżczeniu sytuacji kryzysowych. Interesujący nas termin „zarządzanie publiczne” pojawia się często w towarzystwie innych pojęć odnoszących się do prowadzenia przedsięwzięć w ramach sektora publicznego. W tym miejscu należy wskazać zwłaszcza politykę publiczną i administrację publiczną. Polityka publiczna to zaplanowany i celowy proces, zmierzający do realizacji ogólnych założeń w poszczególnych sferach życia publicznego (pomoc społeczna, służba zdrowia, rynek pracy), które mogą wynikać z polityki rządzących (na poziomie centralnym lub terenowym). Celem działań jest tu zaspokojenie szeroko rozumianych potrzeb społecznych². Jak zauważa Jerzy Hausner, zarządzanie publiczne polega z kolei na projektowaniu i wdrażaniu polityk publicznych³. W takim ujęciu, celem działania polityki publicznej jest podejmowanie przez rząd jak najlepszych decyzji, a celem dla zarządzania publicznego jest dostarczenie właściwych instrumentów do osiągania jak najlepszych rezultatów. Przyjmijmy zatem, że polityka publiczna i zarządzanie publiczne to zjawiska komplementarne. Działania w ramach polityki publicznej polegają głównie na formułowaniu strategii, programów publicznych, z kolei zarządzanie publiczne to proces, mechanizmy i procedury, które umożliwiają właściwe wdrożenie tych założeń.

Hubert Izdebski uznaje, iż nie ma potrzeby rozwijania nadmiernie kwestii wzajemnego stosunku terminów „administracja publiczna” i „zarządzanie publiczne”, a nawet powinno się unikać logomachii w tym przypadku, bowiem są to pojęcia bliskoznaczne. Oznacza to, że, wbrew powszechnym stereotypom, administracja publiczna nie powinna być utożsamiana jedynie ze zbiurokratyzowanymi, sztywnymi i hierarchicznymi strukturami, w ramach których realizowane są zadania publiczne, których odbiorcą jest „petent” (administracja postrzegana jako wyłączny techniczny aparat państwowy). Łaciński źródłosłów terminu administracja to *ministrare*, czyli służyć, bądź *administrare*, czyli obsługiwać, zarządzać, a nawet kierować, co oznacza umiejętność kreatywnego wykorzystywania posiadanych zasobów. Właśnie taką rolę powinno się administracji przypisywać jako wiodącą. Administracja ma charakter obsługowy, organizatorski i wykonawczy – w procesie

² M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013, s. 18.

³ J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 46.

wdrażania polityki służy organom decyzyjnym do osiągania wytyczonych celów. Jej funkcją jest organizowanie i wykonywanie, ale nie rządzenie (*gubernare*). Oznacza ona zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego (dobra wspólnego) przez różne podmioty, organy i instytucje, zgodnie z określonymi prawem zasadami⁴. W znaczeniu instytucjonalnym administracja stanowi wyodrębniony zakres działania państwa oraz zespół zależnych i niezależnych od państwa organizacji mających własną osobowość prawną, który nie obejmuje ustawodawstwa, sądownictwa i rządzenia.

Skoro znaczenie podstawowych pojęć zostało już pokrótce omówione, przystąpmy do zwięzłego omówienia historii kształtowania się paradygmatów zarządzania publicznego, które stanowi ważny kontekst organizacyjny dla procesów rewitalizacji.

3.1.1. Biurokracja idealna według Maxa Webera

Ewolucję koncepcji zarządzania publicznego i administracji publicznej warto poprzedzić spojrzeniem na stan wcześniejszy, jaki dominował w Europie w XVIII wieku. Nazwijmy go „administracją dworską”. Jej charakterystyka daleka jest od współczesnego postrzegania specyfiki administracji i obejmuje: mianowanie osób na ważne urzędy według życzenia władzy, a na niższe urzędy i stanowiska administracyjne – według życzenia wyższych urzędników. Jedyną wymaganą w tym systemie kompetencją była lojalność wobec przełożonych (a nie – wobec instytucji). Uprawnienia urzędników były niedookreślone, ale interpretowane rozszerzająco. Wyższe i średnie urzędy były zwyczajowo dziedziczne. Trudno zastosować do ówczesnego systemu administracji dzisiejsze pojęcie korupcji, bo – jak się wydaje – łapówkarstwo było weń wpisane jako ważna zasada. Efekt postępowań takiej administracji był nieprzewidywalny: zależał od humoru urzędnika, kaprysów jego przełożonego, wreszcie – od pozycji i zamożności klienta. W odpowiedzi na taki stan zrodziła się koncepcja bezstronnej i fachowej administracji publicznej, realizującej sprawiedliwe i zobiektywizowane procedury prawne. Administracja taka (biurokracja, jak nazywa ją jej najwybitniejszy teoretyk, Max Weber⁵) – ma istotny udział w wykonywaniu władzy, bowiem wykonuje bezpośrednio jasne przepisy prawa, a nie nieprzewidywalne kaprysy przełożonych. Działanie w takiej administracji nie jest już „zaszczytem” czy „służbą władzy”, ale pracą wymagającą fachowości. Dlatego kryterium zatrudnienia w administracji (idealnej)

⁴ Szerzej pojęcie administracji opisują: H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 1999.

⁵ Terminu *biurokracja* użył jako pierwszy bodajże Vincent de Gournay (w roku 1745), ale szeroko nagłośnił go dopiero Max Weber, którego można uważać za pierwszego całościowego badacza biurokracji.

nie jest już lojalność, ale profesjonalne kompetencje i pożądane umiejętności. Tak pomyślana administracja ma być podobna do maszyny, czyli: bezosobowa, przewidywalna, algorytmiczna i w tym znaczeniu – sprawiedliwa, bo traktująca wszystkich równo.

Reasumując krótko powyższą opisową charakterystykę, do konstytutywnych cech modelu biurokratycznego Maxa Webera zaliczymy: sztywność i hierarchiczność, depersonalizację urzędników, bezosobowe przepisy stanowiące podstawę działania, kwalifikacje formalne jako podstawę zatrudniania i awansu, specjalizację i podział pracy oraz skuteczność⁶. W takim podejściu do realizacji swych funkcji przez administrację publiczną można zaobserwować dwa ważne zjawiska: postrzeganie organów i instytucji administracji w kategoriach formalistyczno-strukturalnych (sztywna regulacja i depersonalizacja instytucji) oraz postrzeganie i traktowanie klientów jako przypadków i spraw „do załatwienia” (depersonalizacja klientów)⁷. Przyjęcie powyższych reguł jako kluczowych dla działania sprawnej administracji powoduje, że jednym z czynników efektywności jej struktur jest bezosobowe traktowanie jednostek. W ujęciu Webera właściwość ta jest rozpatrywana jako zaleta, a nawet przewaga biurokracji, oznacza bowiem, że irracjonalne emocje nie wpływają na przebieg i wyniki pracy biurokraty (treść podejmowanych przez niego decyzji). W koncepcji rewitalizacji opartej na współpracy, uczestnictwie i zaangażowaniu różnych udziałowców taki rodzaj podejścia do procesów zarządzania publicznego można uznać za niestosowny, a iście fordowską organizację prac administracji należy odrzucić jako niewystarczającą. Książka ta traktuje o rewitalizacji, w której podstawowym podmiotem działań jest mieszkanie miasta i jego sytuacja w mieście. Wszelkie oddziaływania i przedsięwzięcia rewitalizacyjne powinny być tu elastyczne, responsywne i inkluzywne – adekwatne do potrzeb – i powszechne – angażujące wszystkich odbiorców.

Sam Weber, choć uważał biurokrację za najbardziej racjonalną formę zarządzania i wręcz „doskonałą maszynę”, to widząc też jej wady twierdził, że sprawniej funkcjonują biurokracje w przedsiębiorstwach rynkowych, natomiast przewidywał różne dysfunkcje biurokracji w administracji publicznej. Biurokracja faktycznie wykazała tendencję do skupiania się na samej sobie i funkcjonowania niezależnie od uzasadnień i potrzeb zewnętrznych. Okazało się, że każda organizacja biurokratyczna ma skłonność do stopniowego, ale nieograniczonego rozrostu strukturalnego poprzez produkowanie samej sobie nowych zadań wewnętrznych, do realizacji których potrzeba właśnie nowych struktur, a te z kolei natychmiast stworzą dla siebie kolejne zadania – i tak *ad infinitum*. Nie da się też sensownie mierzyć wydajności organizacji biurokratycznej, ponieważ – jak głosi słynne

⁶ S. Mazur, *Historia administracji publicznej*, [w:] J. Hausner, *Administracja publiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 54–55.

⁷ Szerzej pisze o tym J. Supernat, *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, http://www.supernat.pl/artykuly/administracja_publiczna_w_swietle_koncepcji_new_public_management.html (dostęp: 20.06.2013).

*Prawo Parkinsona*⁸ – w biurokracji dowolne zadanie rozrasta się zawsze aż do rozmiarów wypełniających szczerlnie cały czas dostępny na jego wykonanie. Łączy się z tym także odnotowana przez Webera dążność do „nieśmiertelnego” trwania ukształtowanych raz struktur biurokratycznych, nawet pomimo wyczerpania się zadań, dla realizacji których je powołano. Immanentną cechą systemów biurokratycznych może też być powstawanie w ich obrębie nieformalnych grup interesu, które, działając niejako pod ochroną autorytetu organizacji, skupiają się na realizacji interesów osobistych i grupowych. Z kolei Robert Merton⁹ wskazuje na bardzo negatywny wpływ organizacji biurokratycznej na pracujących w niej ludzi. Relacje interpersonalne w realnie działającej biurokracji nie są bynajmniej „zobiektywizowane i bezosobowe”, jak w idealnym modelu. Relacje te stają się bardzo szybko zrytualizowane, a pod warstwą rytuałów są toksyczne, podszyte niejawną walką o władzę, produkujące skrzywienia zawodowe, psychozy, fobie i uprzedzenia, a w najłagodniejszym przypadku – konformizm i pozorantwo. Wszystkie te cechy razem wzięte każą traktować tradycyjną weberowską biurokrację jako system wymagający dziś gruntownego udoskonalenia i uzupełnienia o dodatkowe mechanizmy, stojące na straży dobrego kierowania sprawami publicznymi.

3.1.2. Przedsiębiorczy nurt zarządzania – koncepcja *New Public Management*

W odpowiedzi na wady biurokracji, z początkiem lat 80. XX wieku pojawiła się koncepcja Nowego Zarządzania Publicznego (*New Public Management* – NPM). Terminem tym, najpierw w USA i Wielkiej Brytanii, a potem także w innych krajach, określano falę reform sektora publicznego, polegających na wprowadzeniu do tego sektora orientacji rynkowej i kryteriów efektywnościowych. Źródeł NPM można szukać we wspomnianej już konstatacji Webera, że biurokracja publiczna wynaturza się dużo łatwiej, niż administracja biznesowa. Spodziewano się więc, że konkurencja i nastawienie na efektywność wymuszają lepsze działanie administracji publicznej, a lekarstw na jej dysfunkcje szukano wśród rozwiązań sprawdzonych w biznesie. Ten przedsiębiorczy nurt zarządzania publicznego opiera się na kilku podstawowych zasadach¹⁰:

- oddzielenie roli klienta od roli dostawcy lub kontraktora usług,
- rozwój umów kontraktowych,
- odpowiedzialność za wyniki,
- uelastycznienie płacy i warunków pracy,
- oddzielenie czynności politycznych od procesów zarządzania,

⁸ C.N. Parkinson, *Prawo Parkinsona albo w pogoni za postępem*, Książka i Wiedza, Warszawa 1971.

⁹ R. Merton, *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 258–261.

¹⁰ F. Naschold, C. von Otter, *Public Sector Transformation. Rethinking Markets and Hierarchies in Government*, John Benjamin Publishing Company, Amsterdam–Philadelphia 1996.

- wprowadzenie elementów rynkowych,
- stosowanie zasady: społeczeństwo to klient,
- regulacja procesów dostarczania usług publicznych.

Z powyższych założeń wynika, że podstawowym celem zastosowania w praktyce paradygmatu Nowego Zarządzania Publicznego ma być chęć zapewnienia gospodarności, efektywności i skuteczności działań organizacji publicznych. Kierunkiem działań jest w tym przypadku również dążenie do poprawy świadczonych usług oraz ich lepsze dostosowanie do potrzeb i oczekiwań społecznych (jednak głównie poprzez wykorzystanie mechanizmów „decentralizacji ekonomicznej” – zlecenia zadań podmiotom rynkowym i pozarządowym i badania potrzeb)¹¹. Proponowane przez literaturę instrumentarium Nowego Zarządzania Publicznego ma zatem umożliwić realizację zadań we współpracy z innymi podmiotami, jak również pozwolić na zwiększenie zaufania obywatela do administracji publicznej poprzez większą przejrzystość finansów publicznych i odpowiedzialność w wydatkowaniu środków publicznych. Z upływem czasu entuzjazm wobec reform sektora publicznego w kierunku zwiększenia jego przedsiębiorczości nieco osłabł. Przede wszystkim wskazywano, że narzędzia zarządcze i organizacyjne, ukierunkowane na zwiększenie efektywności, nie mogą być przeniesione mechanicznie z biznesu do sektora publicznego, bo dążeniem sektora publicznego jest zaspokajanie potrzeb społecznych i s k u t e c z n o ś ć w realizowaniu celów publicznych, a nie generowanie zysku. Maksymalizacja efektywności kosztowej może podważyć tę skuteczność, bowiem jednostkowy koszt usług publicznych można obniżyć poprzez kierowanie ich tam, gdzie da się je wykonać najtaniej, nie zaś tam, gdzie są najbardziej potrzebne.

W tym nurcie jeden z teoretyków NPM, Jonathan Boston, zidentyfikował listę cech, którymi organizacje publiczne różnią się od organizacji sektora prywatnego, wskazując m.in.: odmienny stopień uzależnienia od rynku, inne otoczenie prawne, różną podatność na wpływy polityczne, istnienie monopolu naturalnych w sektorze publicznym, różne terytorium oddziaływania (sztywno określone w samorządzie, elastycznie kształtowane w biznesie), inny zakres podległości publicznej kontroli czy wreszcie – odmienny system zachęt dla pracowników i inną stabilność zatrudnienia, a co za tym idzie – inny zestaw cech osobowych występujących najczęściej u pracowników obu sektorów. Boston i inni wskazują trafnie, że cała filozofia NPM nie docenia znaczenia tych różnic¹².

Warto w tym miejscu podkreślić, że istnieją również istotne podobieństwa między organizacjami sektora prywatnego i publicznego, co implikuje możliwość racjonalnej i rozsądnej modernizacji instytucji publicznych. Wymienić tutaj

¹¹ K. Radzik-Maruszak, *Samorząd terytorialny w Wielkiej Brytanii w latach 1979–2010. Od nowego zarządzania publicznego do lokalnego współzarządzania*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2012, s. 19.

¹² J. Boston, J. Martin, J. Pallot, P. Walsh, *Public Management: The New Zealand Model*, Oxford University Press, 1996.

można choćby: posiadanie zasobów (materialne, niematerialne, ludzkie, finansowe), istnienie określonych procedur wewnętrznych (formalnych i nieformalnych) regulujących sposób działania organizacji, realizację podstawowych funkcji zarządzania, tj. planowania, organizowania, motywowania i kontroli, a także posiadanie misji oraz klientów – odbiorców działań.

3.1.3. *Governance* – odpowiedź na dysfunkcje *New Public Management*

Praktyka wdrażania narzędzi modelu NPM wykazała, iż w sektorze publicznym są również potrzebne narzędzia zarządcze i organizacyjne inne niż w biznesie. Inne są jednak wartości, które kierują działalnością sektora publicznego: demokracja, uczestnictwo obywateli w decyzjach publicznych, przejrzystość, równe traktowanie i równość szans, otwartość debaty publicznej, systemy antykorupcyjne, przejrzystość procedur publicznych i dbałość o spójność społeczną. Rekomendowana przez Organizację Narodów Zjednoczonych nowa koncepcja zarządzania publicznego, zorientowana na takie właśnie wartości, nosi nazwę *Good Governance*. Zgodnie z ONZ-owską rekomendacją, *Good Governance* musi posiadać równocześnie osiem istotnych cech:

1. Uczestnictwo w życiu publicznym różnych grup (np. kobiet i mężczyzn) musi być równo dostępne. Chodzi szczególnie o uczestnictwo w decyzjach publicznych. Głos mniejszości musi być wysłuchany i brany pod uwagę. Warunkiem zadowalającego uczestnictwa obywateli jest faktyczna wolność zrzeszania się i prawo wyrażania opinii, zarówno zbiorowej, jak i indywidualnej. Uczestnictwo to podstawowy miernik jakości społeczeństwa obywatelskiego.

2. Praworządność oznacza przestrzeganie prawa, w tym także praw człowieka, praw obywatelskich i praw mniejszości. Chodzi tu o faktyczną równość wszystkich wobec prawa (a nie tylko o ich formalne *równouprawnienie*).

3. Przejrzystość oznacza, że decyzje publiczne muszą być podejmowane według klarownych i publicznie znanych reguł i kryteriów, a ich wyniki winny być kontrolowalne przez obywateli i wolne media.

4. Reagowanie na potrzeby polega na stałej trosce instytucji publicznych, by służyć wszystkim mieszkańcom, stosownie do ich faktycznych potrzeb, w tym – poprzez dostosowanie odpowiednich procedur (np. wysłuchań publicznych).

5. Orientacja na konsens oznacza uznanie faktu, że w każdej społeczności są zróżnicowane punkty widzenia i sprzeczne interesy, ale wartością nadrzędną nie jest przegłosowanie mniejszości przez większość, lecz poszukiwanie porozumienia i dobra wspólnego oraz cierpliwe negocjowanie obszaru zgody w otwartej debacie publicznej.

6. Inkluzywność oznacza, że wszyscy członkowie społeczności czują się jej uczestnikami i nikt nie czuje się wykluczony z życia społeczności. Inkluzywność to nastawienie na budowanie możliwie wysokiej spójności społecznej w lokalnej społeczności.

7. Skuteczność i efektywność działań publicznych oznacza, że po pierwsze cele publiczne są faktycznie osiągnięte (skuteczność) a po drugie – efekt ten osiąga się najtańszym kosztem (efektywność).

8. Odpowiedzialność oznacza, że nie tylko organy władzy i administracja, ale także organizacje pozarządowe, wolne media i wszyscy wykonawcy jakichkolwiek zadań o znaczeniu publicznym odpowiadają przed społecznością za swoje działania i mogą być przez obywateli w tym zakresie kontrolowani oraz rozliczani.

Taki model *Dobrego Rządzenia* jest oczywiście idealizacją, a jednocześnie i pełne wdrożenie każdej z jego ośmiu właściwości jest praktycznie nieosiągalne. Model ten jednak należy rozumieć aproksymatywnie: każde zbliżenie się do zarysowanego ideału jest wartościowe. Model ten pokazuje zatem nie tyle zamierzony stan, co kierunek dążeń.

Uwagę teoretyków i praktyków samorządowego zarządzania publicznego przykuwają także mechanizmy partycypacyjnego zarządzania sprawami lokalnymi w nurcie koncepcji *governance* (współzarządzania). *Governance* oznacza zarówno proces podejmowania decyzji, jak i proces, poprzez który decyzje są wdrażane (lub nie zaimplementowane). Termin współzarządzanie może być stosowany w różnych kontekstach, takich jak międzynarodowe współzarządzanie, krajowe współzarządzanie, czy w końcu interesujące nas najbardziej – współzarządzanie lokalne (samorządowe). Samo pojęcie *governance* odnosi się nie tyle do struktur władzy, lecz do funkcji *governing* (w sensie wykonywania zadań władzy) z punktu widzenia sposobów działania, procesów i jakości „rządzenia” – a zatem do podejmowanych i realizowanych polityk oraz do ich społecznej efektywności. *Governance* to również proces poszukiwania instrumentów kształtowania i pogłębiania demokracji deliberacyjnej (negocjowanej, uczestniczącej i uczącej się), która może umożliwić obywatelom szeroki i głęboki udział w sprawowaniu władzy. Model ten bazuje na publicznej partycypacji współpracującej, w miejsce jednokierunkowej partycypacji tradycyjnej¹³. Wskazać można różne tryby współpracy w ramach *governance*, wynikające z rodzaju relacji między państwem, rynkiem i społeczeństwem obywatelskim¹⁴:

- scentralizowane i zdecentralizowane zarządzanie, gdzie władza centralna lub lokalna jest liderem, a rynek i społeczeństwo obywatelskie są odbiorcami zachęty i oferty współpracy,
- zarządzanie publiczno-prywatne/obywatelskie – jako doraźna i formalna współpraca na czas realizacji wspólnych i konkretnych przedsięwzięć,
- zarządzanie interaktywne, gdzie interesariusze różnych sektorów stale współpracują na równych warunkach,

¹³ H. Izdebski, *Nowe kierunki zarządzania publicznego a współczesne kierunki myśli polityczno-prawnej*, [w:] A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.), *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Liber, Warszawa 2010.

¹⁴ P. Driessen, C. Dieperink, F. van Laerhoven, *Towards a conceptual framework for the study of shifts in modes of environmental governance – experiences from the Netherlands*, „Environmental Policy and Governance” 2012, no. 22, p. 143–160.

- „samozarządzanie” (*self-governance*) – charakteryzuje się daleko idącą autonomią podmiotów rynku i trzeciego sektora.

Governance interpretowane jest jako zadanie zarządzania złożonymi społecznościami poprzez koordynowanie działań podmiotów należących do różnych sektorów¹⁵. Organy władzy lokalnej i podmioty administracji samorządowej pełnią z reguły rolę koordynatora sieci lokalnych (liderów sieci), w które angażują się różni interesariusze¹⁶. Wykorzystywane przez nich instrumentarium zakłada przede wszystkim pośredni sposób oddziaływania na lokalną sferę gospodarczą i społeczną, stwarzając system zachęt i bodźców kierujących działaniami innych aktorów lokalnych, podobnie jak w przypadku słynnego, kluczowego założenia systemu świadczenia usług publicznych w ramach modelu menedżerskiego: „*steering, not rowing*”¹⁷. Relacje w takich sieciowych układach powinny opierać się na przejrzystości, zaufaniu, zaangażowaniu i partnerstwie oraz wykorzystywaniu dialogu i komunikacji w strukturach publicznych, jak również w kontaktach z przedstawicielami społeczności lokalnej. Do głównych cech partycypacyjnego modelu sprawowania władzy lokalnej zaliczamy¹⁸:

- Odwołanie się do instytucji społeczeństwa obywatelskiego, rozumianego jako sieć organizacji społecznych. Rolą władzy publicznej jest zarządzanie sieciami, tworzenie warunków i ułatwianie procesów interakcyjnych w sieciach służących rozwiązywaniu problemów. Zadaniem jest zarządzanie złożonymi społecznościami poprzez koordynowanie działań podmiotów należących do różnych sektorów.

- Tworzenie nowych ram rozwoju demokracji; odchodzenie od demokracji wyborczej (incydentalnej) i przechodzenie do społeczeństwa demokratycznego (zaangażowanego), w którym obywatele to nie tylko wyborcy, ale współdecydenci i współkreatorzy wspólnego dobra.

- Koncentrację na kwestiach zaangażowania obywateli jako interesariuszy – zamiast obywateli jako konsumentów – oraz na zapewnieniu przejrzystości, równym traktowaniu.

- Stosowanie demokracji uczestniczącej, partnerskiej, interaktywnej, charakteryzującej się szerokim dialogiem społecznym.

- Powierzenie możliwie dużej liczby zadań publicznych podmiotom należącym do sfery społeczeństwa obywatelskiego. Przy czym władza zachowuje odpowiedzialność za dostarczanie usług publicznych.

¹⁵ H. Izdebski, *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 1, s. 14–18.

¹⁶ A. Wilde, S. Narang, M. Laberge, L. Moretto, *A Users' Guide to Measuring Local Governance*, UNDP Oslo Governance Centre, 2009, s. 5.

¹⁷ D. Osborne, T. Gaebler, *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Media Rodzina of Poznań, Poznań 1992.

¹⁸ L. Kowalczyk, *Współczesne zarządzanie publiczne jako wynik procesów zmian w podejściu do administracji publicznej*, [w:] *Refleksje społeczno-gospodarcze*, „Zeszyty Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości” 2008, nr 11, s. 11.

- Responsywność zarządzania (ang. *responsiveness* – wrażliwość, reagowanie, wyczulenie), w ogólnym ujęciu oznaczająca zdolność reagowania rządów na nastroje i oczekiwania społeczne. W teorii zarządzania publicznego pojęcie to należy interpretować w węższym ujęciu, jako zdolność władz publicznych i administracji do identyfikowania problemów i potrzeb społecznych oraz szybkiego reagowania na nie poprzez właściwe mechanizmy zarządzania. Warunkiem responsywności jest współpraca międzysektorowa.

Rozpatrując *governance* w kontekście polityki miejskiej można zaryzykować tezę, że taka zmiana podejścia do zarządzania publicznego została zapewne wymuszona m.in. przez falę oddolnych obywatelskich ruchów miejskich: lokatorskich, ekologicznych, socjalnych, kulturowych, etnicznych i wielu innych, które działają w sposób coraz bardziej zorganizowany, korzystają ze wsparcia eksperckiego i nie tyle wyrażają najprostsze niezadowolenie, co wypracowują gotowe programy zmian i żądają ich wprowadzania. Te ruchy, używające wspólnego hasła: „Prawo do miasta”¹⁹, są obecnie konstruktywnym, choć czasami także niełatwym partnerem dla władz miast i metropolii na całym świecie. Nie inaczej jest też w Polsce.

Zaprezentowane modele zarządzania publicznego różnią się znacząco, jednak niewątpliwie zarówno w ramach koncepcji NPM, jak i *governance* czynnik partycypacji w zarządzaniu publicznym ma ogromne znaczenie. W przypadku NPM opinie mieszkańców służyć mają ocenie i kontroli jakości usług publicznych, a współpraca międzysektorowa ukierunkowana jest na zwiększenie efektywności tego procesu poprzez rozdzielanie funkcji operatora (bezpośredniego wykonawcy usługi) i regulatora (organizatora procesu świadczenia usług publicznych). Tymczasem w modelu *governance* zaangażowanie różnych kategorii interesariuszy ma zmierzać do kształtowania układów sieciowych, partnerskich i elastycznych (zdolnych do szybkich reakcji na zmiany zachodzące w turbulentnym otoczeniu). Szczególnego znaczenia nabierają w tym modelu takie kategorie jak: zaufanie, społeczeństwo obywatelskie i kapitał społeczny²⁰. Negocjowane działania partnerskie mają służyć społecznej inkluzji: zacieśnianiu więzi między członkami lokalnej społeczności, wzmacnianiu i integracji wspólnoty, a w rezultacie pobudzać lokalny rozwój społeczno-gospodarczy.

3.1.4. Podsumowanie koncepcji zarządzania publicznego

Organizacja i funkcjonowanie współczesnej administracji publicznej w Polsce ewoluuje wraz ze zmianami głównych tendencji w zakresie mechanizmów i instrumentów zarządzania publicznego. Koncepcja państwa prawa i hierarchii,

¹⁹ Pod tym hasłem w marcu 2010 roku odbyło się w Rio de Janeiro piąte Światowe Forum Miejskie.

²⁰ J. Amdam, *Confidence Building in Local Planning and Development. Some Experience from Norway*, „European Planning Studies” 2000, vol. 8, no. 5, s. 582.

charakteryzująca weberowski model idealnej biurokracji, została uzupełniona paradygmatem konkurencji (wynikającym z koncepcji NPM z lat 80. XX w.), a także paradygmatem współpracy, który ukształtował się w latach 90. na gruncie krytyki nowego zarządzania publicznego w związku z rozwojem koncepcji *governance*²¹. Poniższa tabela porównuje trzy omówione modele zarządzania publicznego pod kątem ich najważniejszych cech.

Tab. 11. Charakterystyka koncepcji zarządzania publicznego

Cecha	Biurokracja	<i>New Public Management</i>	<i>Governance</i>
Główna wartość modelu	bezsobność	efektywność	sprawiedliwość
Środki realizacji tej wartości	proceduralność, bezosobowość	konkurencja, orientacja na rynek	uczestnictwo, przejrzystość
Charakter władzy państwa i jego urzędników	proceduralna	transakcyjna	umożliwiająca
Rola rządu	wiosłowanie	sterowanie	pośredniczenie
Źródło rozstrzygnięć strategicznych	interpretacja przepisów i ich wykonywanie	decyzje menedżerskie	dialog społeczny, debata obywatelska
Tryb podejmowania decyzji wykonawczych	zarządzenia kierownictwa, procedury administracyjne	przetargi, konkursy ofert	jawne decyzje monitorowane
Ewaluacja w tym modelu dotyczy	legalności działań	efektywności działań	skuteczności działań
System w tym modelu kształtują głównie	urzędnicy, interpretując ustawy	menedżerowie, reagując na rynek	obywatele, w drodze debaty
Obywatel w tym modelu to	petent	klient	partner
Model odpowiedzialności	proceduralna	wynikowa	kompleksowa
Schemat zarządzania	hierarchia	rynek	sieć
Główne praktyczne zalety modelu	legalizm, przewidywalność	efektywność, outsourcing zadań publicznych	uczestnictwo, spójność społeczna, rozwój lokalny
Główne praktyczne wady modelu	bezdusność, sztywność, niezaangażowanie urzędników w misję	spadek znaczenia celów społecznych, brak narzędzi wyboru celów strategicznych	model preferuje mieszkańców aktywnych w stosunku do biernych

Źródło: opracowanie własne na podstawie S. Mazur, *Meandry modernizacji administracji publicznej*, [w:] S. Bober (red.), *Planowanie rozwoju instytucjonalnego w samorządach lokalnych*, UE w Krakowie, MSAP, Kraków 2010, s. 29–30.

²¹ H. Izdebski, *Introduction to Public Administration and Administrative Law*, Liber, Warszawa 2006, s. 54.

Zastępowanie jednych modeli zarządzania publicznego innymi nie oznacza wcale, że tamte poprzednie okazały się całkowicie bezużyteczne; chodzi jedynie o to, że starsze modele okazały się niewystarczające i że trzeba było sformułować uzupełniającą koncepcję, która mieściłaby w sobie również wartościowy rdzeń poprzedniego rozwiązania. Niezależnie od kierunków zmian modeli zarządzania publicznego, niepodważalnym faktem jest, że, w odróżnieniu od przemysłowych miast XIX i XX wieku, współczesne miasto postindustrialne musi być zarządzane przy szerokim i czynnym udziale obywateli. Elementem programów rewitalizacji powinna być partycypacja mieszkańców i innych aktorów lokalnych.

3.2. Koprodukcja i ko-kreacja usług publicznych jako mechanizm wsparcia rewitalizacji²²

W tej książce próbuję wykazać, że interakcja między organizacjami publicznymi i podmiotami społecznymi lub prywatnymi stanowi podstawę sprawnej administracji publicznej i powoduje, że łatwiej zrozumieć i uwzględnić „głos społeczeństwa” w procesie podejmowania decyzji na poziomie lokalnym. Często przyjmuje się również, że nowe formy zaangażowania obywateli, responsywny proces świadczenia usług i łatwiejszy dostęp do informacji o usługach świadczą o innowacyjności zarządzania publicznego²³.

Uważam, że z wielu powodów warto jest słyszeć i rozumieć głos mieszkańców. Po pierwsze, sprzyja to dialogowi i wspólnemu uzgadnianiu kluczowych dla rozwoju miasta decyzji, co w moim przekonaniu zwiększa zaufanie i zaangażowanie społeczne. Po drugie, dialog miejski jest istotnym uwarunkowaniem zrównoważonego rozwoju miasta, pozwala bowiem rozpoznawać potrzeby zróżnicowanych interesariuszy. Proces zaspokajania tych potrzeb wywołuje pożądane zmiany i w rezultacie prowadzi do rozwoju. Po trzecie, responsywność zarządzania publicznego jest sposobem na racjonalizację kosztów działania samorządu miasta, zwłaszcza w obszarze usług publicznych. Tutaj bowiem preferencje i potrzeby klienta (mieszkańca – odbiorcy usług) powinny w dużej mierze kształtować sposób organizacji procesu świadczenia usług.

Charakteryzując usługi, w tym usługi publiczne, podkreśla się cztery podstawowe własności odróżniające je od towarów:

²² Na podstawie J. Przywojska, *Współczesne tendencje w zarządzaniu publicznym. Implikacje dla samorządowej polityki społecznej*, [w:], J. Przywojska, I. Warwas (red.), *Innowacje w zarządzaniu publicznym i polityce społecznej*, „Przedsiębiorczość i zarządzanie” 2016, t. XVII, z. 4, cz. 2, Wydawnictwo SAN, Łódź–Warszawa.

²³ M. Bevir, R.A.W. Rhodes, P. Weller, *Traditions of governance: interpreting the changing role of the public sector*, „Public Administration” 2003, vol. 81, issue 1, p. 1–17.

- nienamacalność – usługi zasadniczo są procesem, a nie dobrem materialnym,
- nierozdzielność – produkcja i konsumpcja usług odbywa się jednocześnie i nie można ich rozdzielić,
- nieprzechowywalność – usługa musi być skonsumowana w momencie jej produkcji, nie można jej przechować i konsumować później,
- koprodukcję – usługa, ze swej natury, jest produkowana w toku interakcji pomiędzy producentem usługi i jej konsumentem, przy czym rola konsumenta obejmuje także aktywne uczestnictwo w procesie produkcji²⁴.

W przypadku koprodukcji (będącej w moim przekonaniu pożądanym sposobem świadczenia usług publicznych w modelu samorządowego współzarządzania) obywatele nie są już jedynie biernymi odbiorcami usług zapewnianych przez administrację czy klientami. Ich zaangażowanie jest ważne, ponieważ umożliwia dostarczenie im usług spełniających ich oczekiwania. Obywatele jako odbiorcy usług w wielu wypadkach mają nad urzędnikami przewagę informacyjną – wiedzą o tych rzeczach, których administracja nie zauważa. Przyjmuję zatem, że koprodukcja jako model świadczenia usług bazujący na zaangażowaniu wspólnoty i sąsiedztwa opiera się na założeniu, że dostawcy usług publicznych potrzebują zaangażowania konsumentów tych usług (mieszkańców) w proces ich organizowania, po to, by działać efektywnie i zgodnie z realnymi potrzebami lokalnymi.

Przyjmuję także za Tonym Bovairdem i innymi, że różne relacje między obywatelami i profesjonalistami (tradycyjnymi dostawcami usług), które stwarzają możliwość wzajemnego wykorzystania swoich zasobów i potencjałów w procesie świadczenia usług, kwalifikuje się jako koprodukcję²⁵. Nacisk położony w tej definicji na centralną rolę obywateli w koprodukcji wyklucza typowe międzyorganizacyjne relacje w sektorze publicznym. Również współpraca międzysektorowa (np. pomiędzy sektorem publicznym i organizacjami trzeciego sektora) różni się od koprodukcji, która zakłada bezpośredni udział obywateli.

Tak rozumiana koprodukcja podkreśla wartości wzajemności i zaangażowania oraz kwestionuje koncepcję świadczenia usług publicznych jako transakcji jednokierunkowej. Zapewnia swego rodzaju „infrastrukturę ludzką” (*human infrastructure*)²⁶, poprzez którą jednostki i wspólnoty mogą współdziałać, by osiągnąć wspólny cel. W przeciwieństwie do poprzednich modeli zaangażowania publicznego w zakresie projektowania usług i ich planowania, które skupiały się na konsultacjach gotowych rozwiązań jako metodzie demokratyzacji procesu decyzyjnego,

²⁴ S. Osborne, L. Brown, *Innovation, public policy and public services delivery in the UK: the word that would be king?*, „Public Administration” 2011, vol. 89, issue 4, p. 1343.

²⁵ T. Bovaird, G.G. van Ryzin, E. Loeffler and S. Parrado, *Activating Citizens to Participate in Collective Co-Production of Public Services*, „Journal of Social Policy” January 2015, vol. 44, Issue 1, p. 3.

²⁶ W postaci grup roboczych, komisji, paneli zbierających różnych interesariuszy – reprezentantów społeczności lokalnej – użytkowników usług.

koprodukcja stara się zaangażować osoby i społeczności (użytkowników) w tworzenie i dostarczanie usług publicznych i społecznych. Zaangażowanie użytkowników jedynie na poziomie biernych konsultacji nie prowadzi zazwyczaj do radykalnych zmian w systemie świadczenia usług. Ponadto procedury konsultacyjne są z reguły zdominowane przez „najgłośniejsze głosy” podmiotów już zaangażowanych w świadczenie usług, lub dobrze zorganizowanych grup interesu, od dawna posiadających wpływ na sprawy lokalne. Tym samym trudno w takim przypadku o produktywne zaangażowanie osób zainteresowanych, lecz funkcjonujących poza wymienionymi wyżej kategoriami²⁷.

Koprodukcja oznacza świadczenie usług publicznych poprzez opartą o zasady równości i wzajemności współpracę profesjonalistów, osób korzystających z usług, ich rodzin i sąsiadów²⁸. Ciekawą typologię koprodukcji usług publicznych proponuje Elke Löffler, wyróżniając jej addycyjną (*additive*) i sybstitucyjną (*substitutive*) odmianę. W pierwszym ujęciu, dzięki zaangażowaniu mieszkańców, koprodukcja dostarcza nowych usług i czyni sektor publiczny bardziej responsywnym w stosunku do oczekiwań społecznych. Z kolei koprodukcja sybstitucyjna stanowi potencjalne źródło oszczędności w procesie świadczenia usług publicznych. W tym przypadku opłacani profesjonaliści są zastępowani przez ochotników (zainteresowanych mieszkańców)²⁹.

W opinii OECD koprodukcja, pomimo iż nie została jeszcze szeroko rozpowszechniona jako mechanizm kierowania w sektorze publicznym, rokuje pozytywnie jako narzędzie poprawy jakości usług. Chodzi przede wszystkim o zwiększenie satysfakcji użytkowników i lepsze, adekwatne do potrzeb i oczekiwań zaprojektowanie usługi³⁰.

Tab. 12. Czynniki skutecznej implementacji partnerstwa z mieszkańcami i interesariuszami w produkcji usług publicznych

Obszar zarządzania	Czynniki sukcesu
Postawy i kultura	Docenianie użytkowników i obywateli oraz otwartość na ich wkład w życie publiczne Elastyczność i otwartość na inny sposób myślenia Gotowość i chęć do eksperymentowania Kreatywność, umożliwiającą generowanie szerokiej gamy opcji Perspektywa międzyorganizacyjna

²⁷ M. Padley M., *Delivering Localism: The Critical Role of Trust and Collaboration*, „Social Policy and Society” July 2013, vol. 12, Issue 3, p. 349–350.

²⁸ K. Szkuta, R. Pizzicannella, D. Osimo, *Collaborative approaches to public sector innovation: A scoping study*, „Telecommunications Policy” 38 (2014), s. 560.

²⁹ E. Löffler, *Why co-production is an important topic for local government*, Governance International, http://www.govint.org/fileadmin/user_upload/publications/coproduction_why_it_is_important.pdf

³⁰ *Focus. Public Management Newsletter* 2011, no. 21, p. 1.

Obszar zarządzania	Czynniki sukcesu
Postawy i kultura	Gotowość do dzielenia się umiejętnościami i władzą Szkolenie specjalistów i użytkowników/obywateli do rozwijania nowych umiejętności i postaw
Systemy i procesy	Zastosowanie podejścia systemowego, by spojrzeć na całość świadczenia usług Kreatywne wykorzystanie ICT i Web 2.0 Dokonywanie procesów – mapowanie istniejących ścieżek i relacji oraz zakresu nowych opcji Systemy monitoringu w celu śledzenia wpływu i oceny programów Bardziej zaawansowane systemy monitorowania budżetu
Współpraca i partnerstwo	Wkład obywateli i użytkowników na wszystkich etapach Zaangażowanie sektora prywatnego i obywatelskiego Upodmiotowienie społeczności, obywateli lub pracowników (zatrudnionych w sferze usług) Nowe umiejętności i sposoby pracy
Zarządzanie i przywództwo	Wsparcie i przywództwo na poziomie krajowym i wspólnotowym Zwiększone nagrody dla osób o dużym potencjale innowacyjnym Zarządzanie ryzykiem – w celu określenia ryzyka związanego z eksperymentowaniem Ocena pilotaży i intensyfikowanie udanych wysiłków
Nauka i komunikacja	Wykorzystanie benchmarkingu, uczenie się od innych Korzystanie z pilotaży i wyników ewaluacji Dyfuzja dobrych praktyk
Zasoby	Kapitał startowy dla innowacji Zasoby wniesione przez mieszkańców Pomysły pochodzące od ludzi z każdego poziomu organizacji

Źródło: *Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, 2011, p. 99.

Zestaw powyższych elementów i ich znaczenie dla koprodukcji zależy w dużej mierze od rodzaju i natężenia wprowadzanej zmiany. Na przykład, radykalna zmiana w pomocy społecznej wymaga poważnych zmian postaw, solidnych systemów monitorowania, wkładu od użytkowników na wszystkich etapach, zarządzania ryzykiem, nowych systemów finansowych i zasobów oraz silnego przywództwa, aby przełamać opór wobec zmiany. Z kolei odnowienie miejskiego parku może być realizowane przy wykorzystaniu istniejących zasobów i wymaga mniejszej zmiany postaw i kultury. Pociąga też za sobą mniejsze ryzyko, ale wymaga dobrych umiejętności komunikacyjnych, niezbędnych by zaangażować społeczeństwo. Jako ilustrację dla dialogu między mieszkańcami a władzami lokalnymi przedstawię studium przypadku miasta Zeist. Prezentacja rozwiązań holenderskich ma na celu dostarczenie wiedzy o dobrych praktykach koprodukcji i ko-kreacji usług publicznych.

3.2.1. „Dialog na rzecz oszczędności” jako przykład zaangażowania obywateli w życie miasta. Przypadek miasta Zeist³¹

Zeist to średniej wielkości miasto (60 tys. mieszkańców) w środkowej Holandii. Omawiany przypadek dotyczy okresu pomiędzy 2010 a 2015 rokiem, kiedy to kierował nim zarząd grupujący przedstawicieli czterech partii: Socjalliberalnej, Liberalnej, Socjaldemokratycznej i Zielonej. Holandia charakteryzuje się scentralizowanym systemem podatkowym. Oznacza to, że władze lokalne są mocno uzależnione od transferów środków z poziomu centralnego, które stanowią dwie trzecie ich budżetów. Ponadto mają ograniczone możliwości rozbudowy lokalnego potencjału finansowego. Dochody własne gmin pochodzą głównie z opłat za odbiór odpadów i utrzymanie kanalizacji.

W 2010 roku Zeist, podobnie jak inne miasta holenderskie, rozpoczął program oszczędności budżetowych, co oznaczało m.in. konieczność zredukowania deficytu budżetowego o 6,2 mln Euro. Równocześnie, wprowadzony w mieście w 2010 roku „Program na rzecz Koalicji” zawierał zobowiązanie do angażowania obywateli w poszukiwanie nowych rozwiązań celem sprostania wyzwaniu budżetowemu. Zgodnie z zapisem Programu, partycypacja mieszkańców oznacza silne więzi, demokrację uczestniczącą i różnorodne relacje między państwem a społeczeństwem. Jest ona niezbędna, bowiem wyzwania współczesności są zbyt złożone, by podołały im wysiłki samego rządu.

Początkowo władze lokalne miały skupić się jedynie na konsultowaniu spraw o znaczeniu publicznym z mieszkańcami. Jednak praktyka działania wskazała na realną potrzebę włączenia obywateli w proces decydowania (współdecydowanie) i rozwiązywania problemów miasta (współzarządzanie). Taki tryb postępowania był zresztą zgodny z zasadami prowadzenia lokalnej polityki, sformułowanymi w miejskiej strategii. Wedle jej zapisów podejście do lokalnego zarządzania w Zeist opiera się ściśle na idei współpracy i wynikającej z niej zasady organizacji procesu rządzenia. Władze lokalne nie roszczą sobie wyłącznych praw do decydowania. Deklarują otwartość na głos społeczeństwa i chęć wzmocnienia roli dialogu obywatelskiego. Dewizą służb publicznych ma być bliskość i zaufanie.

W związku z tym, władze miasta postanowiły rozpocząć intensywny proces angażowania obywateli w życie publiczne i wspólnego ustalania kluczowych rozwiązań. Procedury koprodukcji w działaniach na rzecz oszczędności budżetowych oparły się na następujących zasadach:

³¹ Niniejszy punkt rozważań został opracowany na podstawie informacji udostępnianych przez Govenrance International, <http://www.govint.org/english/> (dostęp: 24.10.2015) i został już przeze mnie opisany w artykule: J. Przywojska, *Współczesne tendencje w zarządzaniu publicznym. Implikacje dla samorządowej polityki społecznej*, [w:], J. Przywojska, I. Warwas (red.), *Innowacje w zarządzaniu publicznym i polityce społecznej*, „Przedsiębiorczość i zarządzanie” 2016, t. XVII, z. 4, cz. 2, Wydawnictwo SAN, Łódź–Warszawa.

- obywatele mają wiedzę, kreatywność i siłę, aby znaleźć rozwiązania dla obecnych wyzwań,
- właściciel problemu jest także właścicielem rozwiązania,
- należy doprowadzić do współpracy wszystkich udziałowców, nie wolno wykluczać nikogo,
- najpierw należy zrozumieć, by później zostać zrozumianym.

Do współpracy zaangażowano 3 główne kategorie udziałowców: mieszkańców – „obywatelskich ekspertów” (*citizen experts*), polityków i urzędników publicznych. Otwarte zaproszenie było dostępne zarówno online, jak i w prasie lokalnej. Każdy obywatel zaangażowany w życie wspólnoty miał prawo udziału w tak zwanym „dialogu oszczędnościowym”. Ostatecznie uczestniczyło w nim około dwustu obywatelskich ekspertów, zorganizowanych w osiem komisji na podstawie posiadanych kompetencji, doświadczenia i deklarowanych zainteresowań. Prace komisji miały z założenia wykorzystywać metodę nauki przez doświadczenie. Dla przykładu, w Komisji ds. Pomocy Społecznej zasiadał zarówno pracownik socjalny, jak i bezrobotna samotna matka, co pozwoliło na rozpatrywanie konkretnych problemów z różnych perspektyw i opracowanie rozwiązań bazujących na zróżnicowanych doświadczeniach. W rezultacie, wypracowane projekty opierały się na wiedzy praktycznej faktycznych ekspertów w danej dziedzinie, a nie jedynie zaangażowaniu przypadkowych mieszkańców.

Radni nie zostali włączeni bezpośrednio w dyskusję na forum poszczególnych komisji. Ich rola była jednak znacząca we wstępnej i końcowej fazie prac koncepcyjnych. Na początku rada określiła jasne ramy polityczne i podstawowe kwestie poddane dyskusji, jak również wskazała zaplanowany poziom oszczędności, które mają być wygenerowane poprzez prace poszczególnych komisji. Z kolei w końcowej fazie, radni mieli decydujący głos odnośnie przyjęcia lub odrzucenia obywatelskich propozycji. Zatwierdzali także plany strategiczne, wypracowane przez poszczególne komisje (tzw. Zielone Księgi – *Green Papers*).

W pracach każdej komisji uczestniczyło również po dwóch urzędników publicznych (profesjonalistów). Ich zadaniem było przede wszystkim moderowanie dyskusji. Urzędnicy zostali wybrani do komisji na podstawie ich doświadczenia i deklarowanej chęci zaangażowania się w dialog. Ich rola została wyraźnie ograniczona do wspomagania procesu, natomiast samo generowanie pomysłów zastrzeżono dla obywatelskich ekspertów.

W rezultacie, w okresie trzech miesięcy dwustu ekspertów dyskutowało na osiem tematów w następujących komisjach:

- infrastruktury, terenów zielonych, gospodarki odpadami i transportu publicznego,
- usług transakcyjnych (np. licencji),
- kultury i turystyki,
- edukacji,
- sportu i rekreacji,

- planowania przestrzennego,
- bezpieczeństwa publicznego,
- zdrowia i pomocy społecznej.

Każda z komisji otrzymała również zadanie wskazania sposobu na wygenerowanie określonej kwoty oszczędności. Prace komisji przebiegały w dwóch etapach. Po inauguracji, która miała na celu omówienie ogólnych zasad pracy i wyznaczonych celów działania, komisje odbyły po trzy spotkania. W ich trakcie opracowano plany działań – Zielone Księgi, zawierające zadania i pomysły zgłaszane przez mieszkańców. Władze lokalne przedyskutowały i rozpatrzyły zaproponowane w Zielonych Księgach działania. Zaakceptowały wszystkie wypracowane przez poszczególne komisje dokumenty.

W drugiej fazie procesu odbyły się trzy kolejne spotkania komisji. Obywatelscy eksperci musieli wykonać trzy kluczowe zadania:

- Wypracować konkretne propozycje dla lepszej wydajności współpracy i trwałych stosunków między społeczeństwem a rządem.
- Wskazać rozwiązania na rzecz oszczędności budżetowych dla określonych usług.
- Dopracować i rozwinąć propozycje komisji, z uwzględnieniem zaangażowania szerszej grupy interesariuszy.

Ponadto każda komisja mogła rozszerzyć ramy dyskusji wykraczając poza kwestie reformy lokalnego budżetu. Dla przykładu, Komisja Edukacji sformułowała następujące pytania sygnalizujące oczekiwane kierunki działań: W jaki sposób możemy poprawić jakość naszej edukacji? Co należy zreformować, jakie są alternatywy? Kto ma to zrobić? Oczywiście proponowane rozwiązania musiały respektować predefiniowane cele budżetowe.

Wśród wypracowanych wspólnie pomysłów znalazł się między innymi projekt „Autobus do Austerlitz”. Austerlitz to niewielka miejscowość (1525 mieszkańców), w której w każdą niedzielę korzystało z transportu publicznego około ośmiu mieszkańców. Miasto Zeist dofinansowywało tę usługę transportową, przeznaczając na ten cel około 40 000 euro rocznie. Obywatelscy eksperci wypracowali rozwiązanie oparte na zasadzie samopomocy mieszkańców, wskazując, że usługa zorganizowana w obecnej formule jest nieefektywna. Wywołało to nową inicjatywę obywatelską, znaną jako „Austerlitz Care”, która obejmowała system transportu dostarczanego przez obywateli dla obywateli.

Podobne rozwiązania, oparte na społecznej diagnozie i inicjatywie, zostały wypracowane w innych komisjach (np. zmniejszenie częstotliwości wywozu odpadów zielonych w okresie letnim, skutkujące oszczędnościami na poziomie 73 000 euro rocznie). Ostatecznie każda komisja przygotowała tzw. Białą Księgę, zawierającą uszczegółowienie i rozwiniecie założeń Zielonej Księgi oraz konkretne rozwiązania budżetowe w danej dziedzinie. Na tej podstawie napisano końcową, całościową Białą Księgę, zawierającą kompleksowe rozwiązania dla polityki miejskiej. Dokument ten został przekazany do oceny władzom lokalnym.

Około 80% „obywatelskich ekspertów” zaangażowało się w prace komisji na cały okres trwania projektu. W Białej Księdze znalazło się 217 wspólnie wypracowanych wniosków. Niektóre z nich koncentrowały się na generowaniu oszczędności poprzez zwiększenie opłat za wstęp do lokalnych obiektów (np. bilety na basen) lub zmniejszenie dotacji dla instytucji kultury czy pomocy społecznej. Niektóre były jednak bardziej złożone, np. szeroko zakrojona reforma finansowania organizacji sportowych. Łączna suma zaproponowanych oszczędności wyniosła 7,6 mln euro, znacznie przekraczając postulowane 6,2 mln. Dodatkowo, wyniki prac komisji zachęciły radę miasta do wdrożenia reform systemowych. W końcowym etapie podejmowania decyzji 95% wszystkich wniosków zostało przyjętych przez radę gminy. Proces ko-kreacji rozwiązań zaowocował strukturalną reformą budżetu, niosącą oszczędności na zakładanym wcześniej poziomie 6,2 mln euro. W pierwszym roku podatkowym po realizacji projektu reforma budżetu spowodowała uzyskanie ponad 1 mln euro oszczędności. Wyznaczony cel budżetowy został osiągnięty po czterech latach od rozpoczęcia dialogu z mieszkańcami.

Bezpośrednie koszty przedsięwzięcia wyniosły 50.000 euro. Obejmowały m.in. organizację spotkań ekspertów w różnych miejscach w Zeist, koszty komunikacji czy zatrudnienia konsultantów zewnętrznych. „Obywatelscy eksperci” nie pobierali żadnego wynagrodzenia. Ogółem koszty dialogu oszczędnościowego stanowiły mniej niż 2% kosztów całego procesu reform.

3.3. Partnerstwa w rewitalizacji

Współpraca międzysektorowa może generować liczne korzyści dla procesów rewitalizacji miast. Organizowanie się różnych podmiotów w partnerstwa sprzyja tworzeniu wartości dodanej, powiększaniu zasobów (budżetu), ustanawianiu nowych sieci powiązań między jednostkami, lepszemu wzajemnemu zrozumieniu i zapobieganiu powielaniu tych samych wysiłków w zaspokajaniu lokalnych potrzeb. Wskazać można oczywiście różne rodzaje relacji międzysektorowych, z których nie wszystkie wspierają procesy rewitalizacji, np. rywalizacja, czyli sytuacja, w której strony realizują działania niezależnie od siebie, nie istnieje przepływ informacji oraz brakuje chęci do współpracy. Inne, z założenia pozytywne odmiany, to: współdziałanie – rozumiane jako sytuacja, w której strony podejmują wspólne działania w sposób nieregularny, bez formalnej, instytucjonalnej podbudowy, oraz partnerstwo, czyli sytuacja, w której strony wspólnie dokonują analizy potrzeb, wspólnie decydują o rodzaju podejmowanych działań i razem je realizują według wspólnie wypracowanych zasad³².

Omawiane w tej książce zjawisko *urban governance* znajduje zastosowanie w polityce miejskiej na szeroką skalę, a partnerstwa wykorzystywane są w realizacji

³² M. Grewiński, A. Karwacki (red.), *Pluralizm i międzysektorowa współpraca w realizacji usług społecznych*, Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej, Warszawa 2010, s. 21.

bardzo zróżnicowanych przedsięwzięć lokalnych, w tym w rewitalizacji miejskich obszarów zdegradowanych, odnowy centrów miast, przywracania utraconych funkcji ekonomicznych i mieszkaniowych, świadczenia usług publicznych³³. Współpracę charakteryzuje różnorodność interesariuszy, wywodzących się z sektora publicznego, prywatnego, obywatelskiego, a obecnie także tzw. IV sektora ruchów miejskich i grup nieformalnych. Dopuszcza ona również zróżnicowane relacje między uczestnikami (międzysektorowe, wielopoziomowe, wewnątrzsektorowe) i różnorodne formy współdziałania, od nieformalnych po sformalizowane partnerstwa. Na duże zróżnicowanie w tym zakresie wskazuje choćby mnogość określeń współdziałania, powszechnie stosowanych w literaturze przedmiotu, np. „partnerstwo publiczno-prywatne”, „budowanie koalicji”, „budowanie sieci podmiotów”.

Zróżnicowany charakter partnerstwa na rzecz rewitalizacji obszarów miejskich prowokuje badaczy do poszukiwania sposobów kategoryzacji i typologizacji tego zjawiska, z uwzględnieniem kategorii celów, środków interwencji czy sposobu organizacji i pracy partnerstwa. Dla przykładu, Murray Stewart proponuje trzy modele partnerstwa: ułatwiające (*facilitating*), koordynujące (*co-ordinating*) i wykonawcze (*implementing*). Podkreśla przy tym ich rolę jako struktur organizacyjnych, które pozwolą przezwyciężyć fragmentację polityczną³⁴. Partnerstwa na rzecz inkluzji są często oparte na więziach sąsiedzkich i mają na celu przyciągnięcie tych mieszkańców, którzy do tej pory byli wyłączeni z życia sąsiedzkiej wspólnoty. Partnerstwa na rzecz wzrostu konkurencyjności, wprost przeciwnie, budowane są na poziomie całego miasta, a nawet subregionu czy regionu. Ich zadaniem jest zaangażowanie interesariuszy z różnych branż, np. infrastrukturalnej, marketingu terytorialnego, rynku pracy, czy też pozyskanie inwestorów polskich i zagranicznych³⁵.

Partnerstwa międzysektorowe mają wspierać budowanie porozumienia (konsensusu) między lokalnymi podmiotami, tworzenie wspólnych lokalnych strategii i koordynację działań. Ułatwiają one dostęp do różnych umiejętności, promują innowacje, umacniają identyfikację grup i podmiotów społecznych z danym terytorium, zwiększają wrażliwość na potrzeby lokalne, polepszają możliwości finansowania działań, włączają wsparcie sektora prywatnego, zwiększają partycypację społeczną i redukują konflikty między lokalnymi podmiotami³⁶. Partnerstwo

³³ Szerzej: P. Healey, *Urban Complexity and Spatial Strategies Towards a relational planning for our times*, First published 2007 by Routledge, p. 13–37.

³⁴ M. Stewart, *Systems governance: towards effective partnership working*. Paper presented at the Health Development Agency Seminar Series on Tackling Health Inequalities, London, September 2002.

³⁵ M. Stewart, *Collaboration in multi-sector governance*, [in:] M. Haus, H. Heinelt and M. Stewart (eds.), *Urban Governance and Democracy, Leadership and Community Involvement*, London, Routledge, 2005, p. 149–167.

³⁶ M. Furmankiewicz, *Współpraca międzysektorowa w ramach partnerstw terytorialnych na obszarach wiejskich w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2006, nr 2(24), s. 119.

w ujęciu Barbary Rysz-Kowalczyk³⁷ to dobrowolnie zawierane związki pomiędzy podmiotami publicznymi, pozarządowymi, przedsiębiorcami i innymi uczestnikami w celu łączenia sił, środków i doświadczenia partnerów dla efektywniejszego działania w sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym, będących przedmiotem wspólnego zainteresowania. Według Zbigniewa Wejcmana istnieje 5 warunków udanego partnerstwa³⁸:

1. W procesie tworzenia i funkcjonowania partnerstw istnieje współpraca wszystkich sektorów: publicznego, prywatnego i obywatelskiego. Uzupełnianie się partnerów i dysponowanie przez nich zupełnie różnymi zasobami i kompetencjami generuje wartość dodaną – efekt synergiczny w postaci nowej jakości działania. Żaden z sektorów, działając w izolacji, nie wypracuje takiej jakości.

2. Samorząd lokalny jako lider zmiany społecznej, a nie „władca absolutny”. Samorząd to forma ustrojowa gminy (powiatu czy województwa), wykorzystywana po to, by zarządzać sprawami własnego terenu w imieniu i na rzecz interesu jego mieszkańców. Dodatkowo, poza wyposażeniem w szeroką kompetencję prawną, czyli uprawnienia do określania sposobu działania innych podmiotów w środowisku lokalnym, administracja samorządowa w różnych obszarach może mieć mniejsze doświadczenie i kompetencje względem partnerów z pozostałych sektorów. Po trzecie, sami mieszkańcy mogą darzyć większym zaufaniem podmioty działające w sektorze obywatelskim niż publicznym.

3. Wykorzystanie zasobów własnych społeczności lokalnej w celu przyciągnięcia zasobów zewnętrznych. W ramach partnerstw współdziałają ludzie, instytucje i organizacje z różnych środowisk, łącząc swoje unikalne kompetencje i zasoby.

4. Postrzeganie partnerstwa jako grupy realizującej w określonym procesie zdefiniowane zadania i zobowiązania. Przy czym istnieje wiele zagrożeń osłabiających działalność partnerstwa, np.: brak szkolenia z zakresu partnerstw, deficyt niezbędnego zaangażowania (zwłaszcza w kontekście czasu do dyspozycji), przytłoczenie uczestników własnymi zajęciami osobistymi i zawodowymi, poczucie zamknięcia, ograniczenia decyzyjności, zdominowania przez pozostałych uczestników partnerstwa lub odwrotnie, pragnienie zachowania autonomii i potrzeba kontrolowania oraz podporządkowania sobie innych, nieujawnienie rzeczywistych motywów pracy w partnerstwie. Poza powyższymi wymienić można także zagrożenia „instytucjonalne”, rozważane na poziomie organizacji: odmienność kultur organizacyjnych, zrutynizowane sposoby postępowania w poszczególnych instytucjach, specyficzna nomenklatura – żargon zawodowy, właściwy dla poszczególnych organizacji i wynikający ze specyfiki ich działania, utrudniający komunikację, brak tradycji współpracy, upolitycznienie samorządu terytorialnego, zwłaszcza prym koniunkturalizmu politycznego nad racjonalnością zarządzania.

³⁷ Tamże, s. 32.

³⁸ Z. Wejcman, *Jak efektywnie zarządzać partnerstwem lokalnym*, „Trzeci Sektor”, nr specjalny 2011/2012, s. 59–68.

5. Szerokie wykorzystanie programów edukacyjnych. Edukacja społeczności lokalnych ma się przyczynić do większej otwartości na zmianę i ułatwić powstanie społeczności otwartej, uczącej się.

Partnerstwo w rewitalizacji funkcjonuje jako formalne porozumienie instytucjonalne, może być również zorganizowane jako sieć lokalna, gdzie różne osoby, reprezentujące różne sektory i grupy, spotykają się by połączyć potencjały i przyczynić się do powodzenia rewitalizacji. Istotne jest tutaj zaangażowanie nie tylko grup interesów lub wykonawców programów rewitalizacyjnych, np. organizacji pozarządowych czy sektora publicznego, ale rola samych mieszkańców – głównych odbiorców planowanych działań. Ważne jest, by zaangażować w proces podejmowania decyzji lokalnych zwłaszcza mieszkańców obszaru zdegradowanego oraz wychwycić jednostki pełniące role „brokerów sieci współpracy” – pośredników reprezentujących interesy mieszkańców, stymulujących partycypację społeczną³⁹. Zagadnieniu włączania (partycypacji) mieszkańców w programowanie i wdrażanie rewitalizacji poświęcony został kolejny rozdział tej książki.

Podsumowanie

Rozwój i odnowa miast powinny opierać się na współpracy różnych aktorów lokalnych, zgrupowanych wokół adekwatnego do uwarunkowań lokalnych, akceptowanego, zrozumiałego i uzgodnionego programu rewitalizacji. Chodzi o to, że podejmowanie wspólnych, zorganizowanych działań zwiększa szanse na efektywne wykorzystanie różnorodnych instrumentów i metod zarządzania publicznego oraz zasobów interesariuszy współpracy. Istotną kwestią jest umiejętność zidentyfikowania wzajemnych oczekiwań wszystkich członków współdziałania oraz określenie ich kompetencji, funkcji i zadań.

³⁹ S. Morgan-Trimmer, *'It's who you know': community empowerment through network brokers*, „Community Development Journal” June 2014, vol. 49, issue 3, p. 458–472.

Rozdział 4

PARTYCYPACJA W PROGRAMOWANIU I WDRAŻANIU REWITALIZACJI

4.1. Znaczenie partycypacji w polityce lokalnej

Ustawowo określone ramy rewitalizacji w Polsce wyraźnie odwołują się do opisywanej już w książce koncepcji współzarządzania samorządowego (*governance*). Oznacza to, że obok proefektywnościowych rozwiązań i instrumentów właściwych przedsiębiorczego stylu zarządzania gminą, popularność i zastosowanie znajdują mechanizmy i narzędzia oparte na zaangażowaniu (partycypacji) obywateli i innych aktorów lokalnych w przedsięwzięcia rewitalizacyjne. Gdyby gminy faktycznie decydowały się na programowanie i wdrażanie procesów odnowy miejskiej w kooperacji z mieszkańcami i innymi partnerami (jak wskazuje ustawa o rewitalizacji), rewitalizację można by uznać za prawdziwe studium kooperacji i partycypacji społecznej, rozumianej jako udział obywateli w życiu publicznym i społecznym lub, bardziej szczegółowo, jako zaawansowaną, dwukierunkową relację między samorządem a obywatelami, respektującą zasady partnerstwa i dialogu¹. W ramach 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 dotyczą². W kontekście zarządzania wspólnotami samorządowymi, pojęcie partycypacji oznacza zatem zaangażowanie mieszkańców w podejmowanie decyzji i realizację wynikających z nich lokalnych programów. Przy czym przyjmuje się, że partycypacja jest skuteczna wówczas, gdy ma charakter zinstytucjonalizowany³. Uspołecznienie zarządzania procesem rewitalizacji wymaga zatem znajomości i umiejętności właściwej implementacji metod umożliwiających mieszkańcom zaangażowanie w sprawy publiczne oraz swobodne wyrażania swoich poglądów, opinii i oczekiwań odnośnie kształtu i charakteru zmiany rewitalizacyjnej. Równocześnie, postępująca

¹ *Citizens as Partners. OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making. Governance*, OECD Publishing 2001, p. 15.

² *World Bank Participation Sourcebook*, Environment Department Papers Participation Series. World Bank, Washington D.C., 1995, s. 2.

³ J. Gaventa, *Exploring citizenship, participation and accountability*, „IDS Bulletin” 2002, vol. 33, no. 2, p. 2.

demokratyzacja i decentralizacja prowadzić mają do zwiększenia responsywności (adekwatności) zarządzania publicznego na poziomie lokalnym. Oznacza to, iż decyzje i programy wdrażane przez władze lokalne lepiej odpowiadają na faktyczne problemy czy oczekiwania społeczne oraz wykorzystują lokalny potencjał, m.in. dlatego, że znajdują się bliżej obywateli, od których mogą czerpać wiedzę na temat potrzeb lokalnych i ich hierarchii. W praktyce działania samorządu terytorialnego wskazuje się nawet swego rodzaju hierarchiczną drabinę partycypacji, zakładającą pięć stadiów włączania mieszkańców w życie publiczne.

Tab. 13. Zakres i formy uczestnictwa mieszkańców w życiu publicznym

Etap	Komponenty	Przykładowe narzędzia	Rodzaj komunikacji
1.	Informowanie i przekazywanie danych publicznych	Dostęp do informacji publicznej na podstawie regulacji prawnych, np. art. 51, 54, 61 Konstytucji, ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, ustawy ustrojowe, ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych.	Asymetryczna, jednostronna, formalno-prawna
2.	Informowanie o sprawach społeczności lokalnej z wykorzystaniem innych niż ustawowe nośników i kanałów	– katalog usług urzędu, – tablice i gabloty informacyjne, – punkt informacyjny w urzędzie, – strona WWW, – biuletyn urzędu, – gazeta lokalna, – współpraca z mediami.	Asymetryczna, jednostronna
3.	Pozyskiwanie opinii mieszkańców	– skrzynki na wnioski mieszkańców, – bezpośrednie kontakty władz z mieszkańcami, – badania wśród mieszkańców, – katalog często zadawanych pytań.	Asymetryczna, dwustronna
4.	Tradycyjne konsultacje społeczne	Rozwiązanie systemowe, obejmujące zasady opracowania, realizacji i oceny konsultacji społecznych.	Asymetryczna, dwustronna, sformalizowana
5.	Włączenie mieszkańców	Trwałe sformalizowane lub nieformalne zespoły wielosektorowe. wyposażone w kompetencje decyzyjną.	Symetryczna, dwustronna, oparta na dialogu

Źródło: opracowanie własne na podstawie P. Prokop, „*Od kapralstwa do partnerstwa*”. *Nowoczesne zarządzanie partycypacyjne w sektorze publicznym*, [w:] S. Michałowski, K. Kuć-Czajkowska (red.), *Przywództwo lokalne a kształtowanie demokracji partycypacyjnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2008; A. Brodziak-Cisak, *Komunikacja społeczna w administracji publicznej*, [w:] M. Baryluk, M. Wawrzak-Chodaczek (red.), *Komunikacja społeczna w świecie realnym*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008.

Zaproponowany w tabeli model obrazuje drogę, jaką powinny przejść instytucje publiczne zainteresowane pokonaniem dystansu od jednostronnej i asymetrycznej komunikacji ze społeczeństwem do budowy trwałej płaszczyzny dialogu

wielu interesariuszy. O pełnym włączeniu mieszkańców w sprawy publiczne możemy mówić jedynie w odniesieniu do piątego stadium, jednak można obserwować systematyczne działania na rzecz zmiany optyki postrzegania procedur konsultacji społecznych (etap 4. w tabeli) jako formalnego, ustawowo narzuconego obowiązku pozyskiwania opinii od mieszkańców i nadawania im bardziej partycypacyjnego charakteru. Na przykład, w 2012 roku, z inicjatywy Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, podjęto próbę opracowania Kodeksu Konsultacji Społecznych – tekst projektu dokumentu jest nadal dostępny w Internecie. Zawiera on propozycję prostych i zrozumiałych dla zróżnicowanych czytelników wytycznych. Opisuje główne uwarunkowania konsultacji w Polsce, w tym ograniczenia i bariery ich rozwoju. Wskazuje również, jak zmienić prawo i praktykę organizowania życia publicznego w Polsce, by konsultacje stały się narzędziem poprawiającym jakość decyzji i zapewniającym udział obywateli w sprawowaniu władzy. W mojej opinii Kodeks w dobry i przejrzysty sposób wskazuje sens, ideę i zasady partycypacji jako realnej metody uspołecznienia zarządzania publicznego, stanowiąc tym samym ciekawe i inspirujące wytyczne dla realizatorów i planistów rewitalizacji oraz rozwoju miast. Eksperti społeczni i przedstawiciele administracji wypracowali w ramach Kodeksu poniższych Siedem Zasad Konsultacji⁴:

1. **Dobra wiara.** Konsultacje prowadzone są w duchu dialogu obywatelskiego. Strony słuchają się nawzajem, wykazując wolę zrozumienia odmiennych racji.

2. **Powszechność.** Każdy zainteresowany tematem powinien móc dowiedzieć się o konsultacjach i wyrazić w nich swój pogląd.

3. **Przejrzystość.** Informacje o celu, regułach, przebiegu i wyniku konsultacji muszą być powszechnie dostępne. Jasne musi być, kto reprezentuje jaki pogląd.

4. **Responsywność.** Każdemu, kto zgłosi opinię, należy się merytoryczna odpowiedź w rozsądnym terminie.

5. **Koordynacja.** Konsultacje powinny mieć gospodarza odpowiedzialnego za konsultacje, tak politycznie, jak i organizacyjnie. Role te powinny być odpowiednio umocowane w strukturze administracji.

6. **Przewidywalność.** Konsultacje powinny być prowadzone od początku prac nad zmianą i od początku procesu legislacyjnego. Powinny być prowadzone w zaplanowany sposób i w oparciu o czytelne reguły.

7. **Poszanowanie interesu ogólnego.** Choć poszczególni uczestnicy konsultacji mają prawo przedstawiać swój partykularny interes, to ostateczne decyzje podejmowane w wyniku przeprowadzonych konsultacji powinny reprezentować interes publiczny i dobro ogólne.

Autorzy tego projektu jako cel konsultacji wskazują poprawę jakości decyzji publicznych i legislacji. Podkreślono w nim, iż wysłuchanie racji różnych

⁴ Rozwinięcie zasad można przeczytać w dokumencie: *Konsultacje społeczne – jak sprawić by były lepsze? Propozycja Kodeksu Konsultacji i ścieżka wdrożenia*, umieszczonym na stronie <https://mac.gov.pl/files/konsultacje-spoeczne.pdf> (dostęp: 15.07.2016) oraz na stronie internetowej <http://www.konsultacjezasadami.pl/>.

zainteresowanych tematem stron pozwala zidentyfikować błędy i opracować bardziej wyważone i adekwatne rozwiązania. Decyzje podjęte w trybie konsultacyjnym uwzględniają zróżnicowane potrzeby obywateli, grup, środowisk czy wspólnot. Tak rozumiane konsultacje służą zatem wymianie poglądów i wypracowaniu rozwiązań, a nie prowadzeniu sporów.

Szereg działań na rzecz usprawnienia procedur konsultacji podejmują także organizacje pozarządowe, m.in. Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”. Organizacja ta powstała w celu opisywania wyzwań dotyczących życia społecznego w Polsce oraz poszukiwania i upowszechniania skutecznych, innowacyjnych i opartych na partycypacji obywatelskiej metod reagowania na zdiagnozowane potrzeby. Działalność organizacji koncentruje się na czterech podstawowych obszarach: badań i ewaluacji, innowacji społecznych, partycypacji obywatelskiej oraz zbliżania wiedzy i praktyki. W ramach obszaru partycypacji obywatelskiej, Stocznia zrealizowała około 20 projektów, w tym uczestniczyła w opracowaniu opisanego powyżej Kodeksu. Efektami działań są między innymi liczne publikacje, dostępne na stronie: <http://stocznia.org.pl/publikacje-i-serwisy/>. W dalszej części książki zostaną zaprezentowane propozycje nowych metod włączania mieszkańców w działania rewitalizacyjne oraz zasady i formy partycypacji społecznej, wynikające z przepisów ustawy o rewitalizacji.

4.2. Interesariusze rewitalizacji i komitet rewitalizacji

Na procedury partycypacji, dialogu, współpracy i włączenia społecznego wskazuje wyraźnie rozdział 2 ustawy o 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 informacyjnych 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.

Zgodna z powyższymi zapisami rewitalizacja nie powinna być zatem prowadzona jedynie przez podmioty sektora publicznego, ale zakłada szerokie uczestnictwo różnych kategorii aktorów – interesariuszy rewitalizacji. Ustawa wskazuje kluczowe kategorie interesariuszy, tj.:

- mieszkańców obszaru rewitalizacji oraz właścicieli, użytkowników wieczystych nieruchomości i podmioty zarządzające nieruchomościami znajdującymi się na tym obszarze, w tym spółdzielnie i wspólnoty mieszkaniowe oraz товариства будownицтва społecznego;
- pozostałych mieszkańców gminy;
- podmioty prowadzące lub zamierzające prowadzić na obszarze gminy działalność gospodarczą;
- podmioty prowadzące lub zamierzające prowadzić na obszarze gminy działalność społeczną, w tym organizacje pozarządowe i grupy nieformalne;
- jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne;
- organy władzy publicznej;
- inne podmioty realizujące na obszarze rewitalizacji uprawnienia Skarbu Państwa.

Powyższy katalog interesariuszy ma oczywiście charakter otwarty i możliwe jest jego rozszerzanie zgodnie z rzeczywistymi uwarunkowaniami lokalnymi.

W ustawie wskazano również obowiązek powołania Komitetu Rewitalizacji – specjalnego podmiotu, pełniącego funkcję opiniodawczą i doradczą dla władz lokalnych. Jest to kolejna formuła realizacji zasady partycypacji w procesach rewitalizacji. Komitet stanowi płaszczyznę współpracy i dialogu interesariuszy z organami gminy w sprawach dotyczących przygotowania, prowadzenia i oceny rewitalizacji. Nie jest on nowym organem w gminie, nie dysponuje żadną kompetencją władczą. Jego zadaniem jest formułowanie wytycznych oraz organizowanie dyskusji nad przebiegiem rewitalizacji. Obsługę organizacyjną Komitetu Rewitalizacji zapewnia wójt, burmistrz albo prezydent miasta. W przypadku gdy Komitet Rewitalizacji zajmuje stanowisko w drodze głosowania, przedstawiciele gminy, gminnych jednostek organizacyjnych, w tym gminnych osób prawnych, nie biorą udziału w głosowaniu, jeżeli dotyczy ono projektów dokumentów, których opracowanie jest zadaniem wójta, burmistrza albo prezydenta miasta. Ustawa dopuszcza powoływanie osobnych Komitetów Rewitalizacji dla wyznaczonych podobszarów rewitalizacji. Komitet Rewitalizacji powołuje w drodze zarządzenia wójt, burmistrz lub prezydent miasta, niezwłocznie po podjęciu przez radę gminy uchwały określającej tryb działania komitetu i zasady wyznaczania jego składu. Podjęcie uchwały wymaga przestrzegania przez radę gminy dwóch podstawowych wytycznych:

1. Określenia funkcji, uprawnień i zadań Komitetu. Po pierwsze, należy zapewnić taki skład komitetu, który będzie gwarantem właściwego merytorycznego przygotowania do prawidłowego realizowania jego zadań i funkcji. Po drugie, tryb działania Komitetu musi umożliwiać prowadzenie dialogu i wspólne wypracowywanie stanowisk i opinii.

2. Zapewnienia wyłaniania członków Komitetu przez grupy interesariuszy. Chodzi tu przede wszystkim o stworzenie warunków reprezentowania w pracach Komitetu poszczególnych grup interesariuszy (np. NGO-sów, korporacji przedsiębiorców) przez zgłaszanych przez nich kandydatów do Komitetu.

Uchwała rady w sprawie trybu działania Komitetu jest przyjmowana przed uchwaleniem gminnego programu rewitalizacji albo w terminie nie dłuższym niż 3 miesiące, licząc od dnia jego uchwalenia. Podjęcie uchwały poprzedzają konsultacje społeczne. Uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego, poza organami gminy wiąże jednak również sam Komitet Rewitalizacji, którego działalność reguluje.

W przypadku gdy Komitet Rewitalizacji został powołany przed uchwaleniem gminnego programu rewitalizacji, w programie tym określa się niezbędne zmiany w uchwale o trybie działania Komitetu, w tym dotyczące powołania Komitetu Rewitalizacji dla podobszaru rewitalizacji objętego tym programem. Zmiana uchwały o trybie działania Komitetu w sposób zgodny z gminnym programem rewitalizacji następuje niezwłocznie po uchwaleniu tego programu. Po zmianie uchwały wójt, burmistrz albo prezydent miasta zmienia zarządzenie powołujące Komitet Rewitalizacji.

4.3. Konsultacje społeczne w rewitalizacji w świetle przepisów ustawy o rewitalizacji

Ustawa o rewitalizacji nakłada obowiązek prowadzenia konsultacji społecznych podczas procedowania aktów prawnych regulujących proces rewitalizacji w gminie, tj.: uchwał w sprawie wyznaczania obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, gminnego programu rewitalizacji czy opisywanej powyżej uchwały, określającej zasady wyznaczania składu i działania Komitetu Rewitalizacji. Procedura konsultacji społecznych nie stanowi jednak *novum* w działalności gmin, bowiem, zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie gminnym (art. 5a), rada gminy może podjąć uchwałę w sprawie zasad prowadzenia konsultacji z mieszkańcami w zakresie działalności gminy lub innych spraw lokalnych. Przy czym należy podkreślić, że zapisy ustawy o rewitalizacji dotyczące prowadzenia konsultacji społecznych stanowią uszczegółowienie ogólnych przepisów dotyczących konsultacji i powinny znaleźć odzwierciedlenie w regulaminach konsultacji, uchwalanych przez radę gminy na podstawie artykułu 5a ustawy o samorządzie gminnym

Konsultacje społeczne to zorganizowany sposób uzyskiwania przez administrację samorządową opinii oraz stanowisk od osób lub instytucji, których pośrednio lub bezpośrednio dotyczą skutki proponowanych przez administrację działań⁵. Konsultacjom społecznym przypisuje się szereg istotnych funkcji, w tym:

⁵ D. Długosz, J.J. Wygnański, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Warszawa 2005.

informacyjną, partycypacyjną, identyfikacyjną, kreatywną, korygującą, organizacyjną, edukacyjną, prewencyjną⁶. Konsultacje społeczne służą między innymi:

- poinformowaniu mieszkańców o sprawach stanowiących przedmiot konsultacji;
- gromadzeniu opinii mieszkańców;
- poprawie trafności procesów decyzyjnych i zwiększeniu responsywności zarządzania samorządowego;
- pozyskaniu akceptacji społeczności lokalnej dla proponowanych rozwiązań;
- badaniu nastrojów społecznych i diagnozie potencjalnych sytuacji konfliktowych;
- zainteresowaniu mieszkańców procesami zarządzania gminą.

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. O konsultacjach należy zawiadamiać w sposób zapewniający udział w nich możliwie szerokiego grona interesariuszy, wykorzystując w tym celu co najmniej obwieszczenie, ogłoszenie w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie oraz ogłoszenie na stronie podmiotowej gminy w Biuletynie Informacji Publicznej. Przy czym są to minimalne ustawowe wymogi dotyczące trybu zawiadomienia mieszkańców o konsultacjach społecznych.

W ustawie określono formy prowadzenia konsultacji społecznych w procesie rewitalizacji. 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. W mojej ocenie są to formuły korzystne (pod warunkiem ich umiejętnej implementacji), gdyż realizują warunek symetrycznej komunikacji dwustronnej, istotny w dialogu społecznym. Plusem tych form komunikacji jest niewątpliwie możliwość poznania różnych opinii, przedstawienia swego stanowiska i pozyskania informacji zwrotnej. Jednak nie należy zapominać, że efektywność takich przedsięwzięć konsultacyjnych zależy od dwóch czynników: frekwencji i sposobu moderowania konsultacji. Ustawa o rewitalizacji nie podaje więcej wyraźnych wskazówek odnośnie metod i instrumentów prowadzenia konsultacji społecznych, dlatego w dalszej części rozdziału zostaną opisane nowoczesne formy organizowania dialogu z mieszkańcami gminy, możliwe do wykorzystania podczas realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych.

⁶ Szerzej można o tym przeczytać w: Z. Zychowicz (red.), *Przeprowadzanie konsultacji społecznych w samorządzie*, IRR, Szczecin 2011, s. 10.

Ustawa reguluje jednak kilka kwestii organizacyjnych i merytorycznych związanych z prowadzeniem konsultacji. Przede wszystkim dąży się do prowadzenia konsultacji w sposób przystępny, umożliwiający zrozumienie prezentowanych treści i odniesienie się do nich. W uzasadnionych przypadkach (z uwagi na specyfikę konsultowanych treści) zakłada się użycie wizualizacji oraz sporządzonych w języku niespecjalistycznym skrótów i zestawień informacji zawartych w dokumentach poddawanych konsultacjom. Ustawa zobowiązuje do wyznaczenia terminu na składanie uwag (będących podstawową formą konsultacji) nie krótszego niż 30 dni, licząc od dnia powiadomienia o konsultacjach. Określono w niej również obszar, na którym odbywają się konsultacje społeczne. Po wyznaczeniu obszaru rewitalizacji są one prowadzone na tym obszarze lub, jeżeli nie jest to możliwe, w jego najbliższym sąsiedztwie. Niezwłocznie po zakończeniu konsultacji opracowuje się informację podsumowującą ich przebieg i wyniki. Projekty dokumentów poddawanych konsultacjom społecznym, a także projekty dokumentów uwzględniające zmiany wprowadzone w wyniku konsultacji społecznych oraz informacje o przebiegu konsultacji i zgłaszanych uwagach, ogłasza się na stronie gminy w Biuletynie Informacji Publicznej, a także, na żądanie osób zainteresowanych, udostępnia się w siedzibie urzędu gminy.

4.4. Nowoczesne metody angażowania interesariuszy w rewitalizację – w kierunku deliberacji i inkluzji

Ustawa o rewitalizacji dostarcza podstawowych informacji na temat metod i mechanizmów włączania interesariuszy w procesy zarządzania przebiegiem rewitalizacji, tworząc niejako katalog minimalnych reguł w tym zakresie. Zakładam jednak, że sukces we wdrażaniu rewitalizacji i stosowaniu narzędzi stymulowania rozwoju lokalnego odnoszą przede wszystkim te gminy, których władze są kreatywni i otwarci na głos mieszkańców. Z tego powodu książka ta wykracza znacznie poza ramy prawne ustawy o rewitalizacji, wskazując dodatkowe i różnorodne narzędzia oraz metody polityki społecznej, partycypacji obywatelskiej i zarządzania publicznego.

Jednym z założeń omawianego w niej modelu współzarządzania procesami rewitalizacji jest przekonanie, iż tworzenie i rozwijanie nowych sposobów partycypacji obywateli przyczynia się do podniesienia jakości demokracji i wzmacnia spójność wspólnoty samorządowej. W tym nurcie osadzony jest model demokracji deliberatywnej⁷, zakładający uzupełnienie i wzbogacenie istniejących procedur demokratycznych w taki sposób, aby sporadyczne, krótkotrwałe zachowania obywatelskie, np. udział w wyborach, zastąpić świadomymi, systematycznymi,

⁷ Więcej na ten temat przeczytać można w D. Held, *Modele demokracji*, Wydawnictwo UJ, Kraków 2010, s. 219–230.

długotrwałymi i bazującymi na ich zaangażowaniu działaniami. Partycypacja (udział obywateli) ma być przy tym tak zorganizowana, by stworzyć płaszczyznę dialogu, wymiany poglądów i doświadczeń. Dyskusje te mogą przyjąć formę deliberacji – pogłębionych rozważań nad konkretnymi sprawami. Deliberacja powinna przebiegać tak, by każdy z uczestników mógł zaprezentować własne poglądy, opinie i pomysły. Powinna tu obowiązywać równość poszczególnych grup czy jednostek. Celem deliberacji jest wypracowanie wspólnej decyzji, najlepiej osiągnięcie konsensusu w danej sprawie. Następuje to na drodze przedstawiania i modyfikowania – pod wpływem racji prezentowanych przez innych – uzasadnień danego stanowiska⁸.

Obecnie obserwuje się w literaturze wzrost zainteresowania metodami badawczymi i konsultacyjnymi, które włączają mieszkańców w proces deliberacyjnego decydowania o działaniu i rozwoju ich społeczności. Szczęśliwie dla procesu rewitalizacji, dotyczącego w społecznym wymiarze przede wszystkim odzyskania spójności tkanki społecznej, tj. inkluzji, aktywizacji i integracji mieszkańców, przyjmuje się, że jednym z celów stosowania takich metod w praktyce jest włączenie do debaty publicznej grup obywateli, którzy są wykluczeni, marginalizowani, obojętni czy sceptyczni wobec jakichkolwiek działań społecznych. Ma to doprowadzić do sytuacji, w której głos do tej pory niesłyszanych mieszkańców zostanie usłyszany, uczestnicy zaangażują się w procedury demokratyczne, a swoimi doświadczeniami podzielą się z innymi, podobnymi do nich mieszkańcami, co ostatecznie może przyczynić się do większego zaangażowania, świadomości, integracji i aktywizacji lokalnej społeczności.

Metody, które scalają inkluzję i deliberację nazywane są w literaturze skrótowo DIPs, czyli *deliberative and inclusive processes*⁹. Wśród ich zasadniczych atutów wskazuje się m.in. poprawę procesu decyzyjnego, większą legitymizację działań wśród beneficjentów, wykształcenie trwałej przestrzeni kooperacji i ko-kreacji, redukcję dystansu pomiędzy decydentami a odbiorcami działań, gromadzenie, a także przetwarzanie i dystrybuowanie wiedzy wśród mieszkańców.

Poza tradycyjnymi technikami konsultacji społecznych (jak badania ankietowe czy wywiady), procedury programowania i wdrażania rewitalizacji powinny wykorzystywać metody partycypacyjne, łączące atrybuty omówionych powyżej inkluzywności i deliberacji. Również działania diagnostyczne na potrzeby rewitalizacji powinny zakładać wykorzystanie podejścia badawczego typu *action research*, włączającego społeczność lokalną jako równorzędnego partnera. Stałe fazy *action research* obejmują:

⁸ J. Wasilewski, *Demokracja deliberatywna: stanowiska i nadzieje*, [w:] K. Skarżyńska, U. Jakubowska, J. Wasilewski (red.), *Konflikty międzygrupowe. Przejawy, źródła i metody rozwiązywania*, Wydawnictwo SWPS „Academica”, Warszawa 2007, s. 315.

⁹ M.P. Pimbert, T. Wakeford, *Prajateerpu: A Citizens Jury/Scenario Workshop on Food and Farming Futures for Andhra Pradesh*, HED, Sussex: IDS, India, London 2002, s. 2.

- identyfikację problemu,
- rekonesans badawczy – diagnozę,
- sformułowanie planu działania,
- wdrażanie jego poszczególnych etapów,
- monitorowanie i ewaluację procesu wdrażania oraz uzyskanych rezultatów.

Badania tego typu są nastawione nie tylko na zebranie informacji z pomocą badanych i uwzględnienie tego, co oni uważają za ważne, ale także na włączenie mieszkańców w rozwiązywanie dotyczących ich problemów. Przyjmuje się tu założenie o wyjątkowej, „eksperckiej” kompetencji rozumienia zbiorowości (jej cech, mechanizmów, potrzeb, deficytów) przez samych jej członków. Badania typu *action research* znajdują zastosowanie w diagnozowaniu, definiowaniu i rozwiązywaniu problemów społecznych z uwzględnieniem perspektywy uczestników społeczności. Cechą definicyjną oraz skutkiem ich prowadzenia jest zaistnienie trwałych zmian.

4.5. Przegląd narzędzi i metod narzędzi partycypacyjnych w zarządzaniu miastem

W tej części rozdziału prezentuję wybrane nowoczesne narzędzia badania społeczności lokalnych i włączania mieszkańców w procedury podejmowania decyzji publicznych, użyteczne w procesie programowania i wdrażania rewitalizacji. Katalog tych instrumentów mieści się w nurcie deliberacyjnych i inkluzywnych metod angażowania i badania wspólnot samorządowych.

Kawiarnia Obywatelska

Kawiarnia Obywatelska¹⁰ (ang. *Conversation Cafe*) jest metodą nastawioną na dialog. To nieformalne, trwające 1–2 godziny spotkanie, gdzie ok. 8–10 uczestników dyskutuje między sobą na ważny dla nich temat. Metoda znajduje zastosowanie jako wprowadzenie do debaty lub narzędzie poznawania osób i grup oraz budowania relacji z nimi. Nie jest to metoda, która służy osiągnięciu porozumienia czy podjęcia decyzji.

W czasie dyskusji obowiązuje 6 podstawowych zasad, których powinni przestrzegać uczestnicy:

- otwartość – słuchaj i szanuj inne punkty widzenia,
- akceptacja – powstrzymuj się od oceny,
- ciekawość – próbuj zrozumieć racje innych, a nie przekonywać ich do swoich racji,
- odkrycia – kwestionuj przyjętą wiedzę i szukaj nowych informacji,

¹⁰ <http://partycypacjaobywatelska.pl/strefa-wiedzy/techniki/kawiarnia-obywatelska/>.

- szczerość – mów o tym, co jest dla Ciebie osobiście ważne,
- zwiezłość – mów szczerze i z głębi serca, ale nie przedłużaj bez potrzeby.

Przeprowadzenie *Conversation Cafe* wymaga wybrania odpowiedniego miejsca (spory stół w kawiarni, bibliotece lub innym dostępnym miejscu), przygotowania identyfikatorów z imionami uczestników oraz, ewentualnie, zapewnienia drobnego poczęstunku. Na początku spotkania prowadzący wita uczestników i przedstawia im opisane powyżej zasady dyskusji, ustala temat spotkania i godzinę zakończenia. W pierwszej rundzie każda osoba po kolei krótko się przedstawia oraz prezentuje to, co myśli o temacie spotkania. Na tym etapie nie ma czasu na odpowiedzi i komentarze od pozostałych uczestników. Jest to wyłącznie faza prezentacji. W następnej rundzie, gdy wszyscy się już poznali, każdy może odnieść się do tego, co zostało powiedziane wcześniej. Po zakończeniu tej rundy, rozpoczyna się właściwa dyskusja, w trakcie której osoby mogą mówić bez ustalonego porządku, bowiem spotkanie to jest mniej formalne niż debata, panel czy sesja fokusowa. W razie problemów ze zdyscyplinowaniem grupy, gdy osoby mówią jednocześnie, można użyć niewielkiego przedmiotu, który przydziela głos – jedynie ta osoba, która go trzyma może w danym momencie mówić. Jest to zazwyczaj najdłuższa i najbardziej żywiołowa część dyskusji. Na zakończenie prowadzący prosi jeszcze raz wszystkich uczestników, aby w ramach podsumowania po kolei powiedzieli, co według nich było najważniejsze i najciekawsze.

Conversation Cafe może być używane na początku procesu partycypacji. Służy poznaniu się uczestników i wymianie opinii, a także może pomóc odnaleźć wspólne doświadczenia i zmotywować uczestników do działania.

*21 century town meetings*¹¹

Wykorzystanie tej metody umożliwia zgromadzenie od 500 do 5000 osób w celu omówienia kwestii lokalnych, regionalnych lub krajowych. Dzięki zastosowaniu technologii, metoda łączy w sobie zalety bezpośrednich dyskusji prowadzonych na małą skalę oraz grupowego podejmowania decyzji. Osiągany jest swoisty kompromis między jakością dyskusji a liczebnością grupy. Technika ta łączy również cechy głosowania i deliberacji. Uczestnicy procesu zostają podzieleni na grupy po 10–12 osób, co umożliwia dyskusję. Cały proces może odbywać się w obrębie jednego pomieszczenia lub grupy mogą zbierać się w wielu lokalizacjach na terenie jednego lub nawet wielu krajów. Często uczestników dobiera się pod względem demograficznym, reprezentatywnie dla całej populacji. W każdej grupie osoba pełniąca rolę moderatora (*facilitator*) korzysta z aplikacji lub komputera w sieci, aby natychmiast przygotowywać zestawienia pomysłów i głosów uczestników grupy. Informacje te są przesyłane do centralnego punktu, w którym specjalny zespół dokonuje ich podsumowania, a następnie odsyła je z powrotem do uczestników, którzy mogą je komentować lub poddać głosowaniu.

¹¹ Opracowano na podstawie: <http://participationcompass.org/article/show/132>.

Każdy uczestnik konsultacji posiada klawiaturę, która pozwala mu głosować indywidualnie. Wyniki tych głosów są przedstawiane w czasie rzeczywistym na dużych ekranach jako informacja zwrotna dla uczestników. Często zdarza się, że informacje są szybko edytowane do raportu, który jest drukowany i upowszechniany wśród uczestników, decydentów i dziennikarzy pod koniec spotkania.

Spotkania te są szczególnie przydatne do angażowania obywateli w procesie planowania, alokacji zasobów i formułowania polityki. Zazwyczaj używane są w przypadku rozstrzygnięcia (podjęcia decyzji) w kwestii istotnej i jednocześnie posiadającej różne możliwe formy rozwiązań. Zostały one wykorzystane do tworzenia zaleceń w różnych obszarach, w tym: przy ustalaniu ostatecznego kształtu projektów odbudowy obszaru tzw. Ground Zero w Nowym Jorku i zniszczonego w wyniku huraganu Nowego Orleanu oraz szacowania kondycji sektora opieki zdrowotnej w Kalifornii.

Warsztaty przyszłościowe¹²

Jest to kolejna metoda mająca na celu stworzenie trwałych podstaw i współdzielonych wizji działań lokalnych. Warsztat służy do gromadzenia wiedzy na temat barier i doświadczeń jego uczestników oraz ich postaw wobec określonych scenariuszy działania. W warsztatach bierze udział około 25–30 osób, pełniących różne role w społeczności lokalnej, na przykład:

- politycy, urzędnicy,
- eksperci techniczni,
- inwestorzy, ludzie biznesu,
- obywatele i lokalne stowarzyszenia.

Temat warsztatów powinien być jasno określony, ale jednocześnie niezbyt wąski. Szeroko sformułowany temat stwarza bowiem okazję do kreatywnej dyskusji, jak również umożliwia podzielenie zespołu na kilka grup roboczych i przypisanie im skonkretyzowanych aspektów tematu.

Warsztaty przyszłościowe są szczególnym rodzajem spotkania i przebiegają według określonych reguł. Planując warsztaty, należy przewidzieć czas na następujące rodzaje aktywności: burzę mózgów, dyskusje, prezentacje i głosowania. Prace są zorganizowane w ramach sesji plenarnych i grupowych. Określone zasady prowadzenia warsztatu mają zapewnić każdemu możliwość wyrażenia swojej opinii, prezentacji pomysłów i przedyskutowania ich w grupie. Spotkanie jest nastawione na wspólne wypracowanie planu działania. Warsztaty zazwyczaj trwają dwa dni i składają się z 4 faz:

1) fazy przygotowawczej – w której uczestnicy poznają się (co jest ważne ze względu na budowanie atmosfery dla późniejszych spotkań) oraz zgłębiają temat stanowiący przedmiot dyskusji;

¹² <http://www.cipast.org/cipast.php?section=1012>.

2) fazy krytyki – podczas której uczestnicy skupiają się na negatywnych aspektach omawianego zagadnienia: wszelkich słabych stronach, problemach i błędach, które są w stanie zidentyfikować np. w swoim sąsiedztwie i które wymagają naprawy. Na koniec są prezentowane i omawiane efekty pracy zespołu. Pozwala to zamknąć i podsumować rozmowę o czynnikach negatywnych i skupić się na konstruktywnej dyskusji;

3) fazy wizjonerskiej – kiedy uczestnicy mają za zadanie stworzyć idealną wizję, która rozwiązałaby wszystkie zdiagnozowane wcześniej problemy. W tej fazie nie powinny istnieć żadne ograniczenia wyobraźni i kreatywności uczestników warsztatu (można się posłużyć techniką burzy mózgów), a stworzone wizje powinny odzwierciedlać ich osobiste podejście. Również w tej fazie na koniec prezentowane są podsumowania i wypracowane scenariusze;

4) fazy implementacji – w tej fazie stworzone przez uczestników wizje powinny być „przekute” w konkretne i realne propozycje działań. Podczas planowania działań należy wziąć pod uwagę dostępne zasoby oraz określić, jakich kompetencji wymaga określone działanie (co wiąże się z przekazaniem go określonej instytucji).

Deliberative Mapping

Jest to metoda angażująca równocześnie mieszkańców (około 40 osób) i ekspertów (około 20 osób), zorganizowanych w panele. W ramach pracy grupowej toczą się dyskusje panelowe, których wyniki są następnie prezentowane podczas wspólnego warsztatu. Panele obywateli i ekspertów uczestniczą wspólnie w debacie, wzajemnie badając swoje poglądy i wiedzę oraz zmierzając do osiągnięcia konsensu¹³. Obywatele mają dostęp do szerokiej gamy informacji od specjalistów – w formie merytorycznych materiałów drukowanych oraz dyskusji warsztatowych. Specjaliści mają możliwość przedyskutowania swoich poglądów w szerszym gronie eksperckim. Mogą też wzbogacić wiedzę dzięki kontaktom twarzą w twarz z obywatelami¹⁴. Metoda ta umożliwia skonfrontowanie punktów widzenia, zrozumienie perspektyw każdej ze stron dyskusji i uwzględnienie ich podczas podejmowania decyzji. Ważną zasadą jest traktowanie na równi wszystkich uczestników, niezależnie od tego, czy reprezentują grupę mieszkańców, czy też ekspertów.

Warsztaty charrette

Warsztaty urbanistyczne charrette są narzędziem projektowym i mediacyjnym. Termin został przyjęty z tradycji francuskich Akademii Sztuk Pięknych, gdzie pod koniec XIX w. określał małe wózki, używane przez asystentów do zbierania rysunków na egzaminach. Profesjonalne warsztaty *charrette* pojawiły

¹³ P. Wiench, *Foresight w kontekście kultury technicznej*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe” 2008, nr 2, z. 32, s. 115.

¹⁴ *Deliberative Mapping Citizens And Specialists Informing Decisions On Science And Technology*, s. 2.

się w Stanach Zjednoczonych pod koniec lat osiemdziesiątych XX w. i zmieniły podejście planistyczne w tym kraju, obecnie są również stosowane w Europie¹⁵. Jest to metoda polegająca na angażowaniu osób zainteresowanych rozwojem i przekształceniami określonego terytorium w proces jego projektowania. Warsztaty polegają na angażowaniu uczestników w intensywne, kilkudniowe sesje, w których udział biorą zarówno przedstawiciele administracji samorządowej, urbaniści, deweloperzy, jak i inni eksperci, mieszkańcy oraz inne zainteresowane podmioty lokalne. Wynikiem sesji jest opracowanie spójnej, opartej na szerokim dialogu i negocjacjach koncepcji zagospodarowania wybranego obszaru. Zakłada się, że taka forma zaangażowania buduje wśród uczestników poczucie realnego wpływu na wygląd otoczenia i rozwój lokalny¹⁶.

Warsztaty *charrette* są wykorzystywane przy rewitalizacji terenów przemysłowych, tworzeniu przestrzeni publicznych, zachowaniu tkanki historycznej śródmieść, zagospodarowaniu arterii komunikacyjnych, planowaniu nowych dzielnic i poprawy funkcjonowania istniejących wsi, miast lub nawet całych regionów. Mają na celu zgromadzenie wszystkich interesariuszy wokół przygotowanych zagadnień oraz wspólne wypracowanie dobrych i realistycznych rozwiązań¹⁷. Warsztaty są dobrym sposobem na włączenie społeczności lokalnej w procesy projektowania. Przestrzeń zaprojektowana metodą uczestniczącą jest nie tylko dopasowana do oczekiwań użytkowników, ale stanowi również miejsce, z którym się identyfikują. Miejsce jest tworzone przez uczestników i dla uczestników. Takie postępowanie przyczynia się do budowy kapitału społecznego miasta oraz przyciąga uwagę użytkowników przestrzeni miejskiej do kwestii i celów społecznych procesu kształtowania przestrzeni publicznej. Metodę warsztatów *charrette* zastosowano w Polsce m.in. przy opracowaniu projektu rewitalizacji obszaru Starej Papierni w Konstancinie-Jeziornej czy zagospodarowania obszaru Pola Mokotowskiego w Warszawie. Opis drugiego przypadku stanowi swego rodzaju dobrą praktykę, możliwą do zastosowania w procesie rewitalizacji¹⁸.

Procedura warsztatów *charrette* dla Pola Mokotowskiego zakładała różne formy partycypacji i dialogu z mieszkańcami i obejmowała poniższe etapy:

1. **AKCJA INFORMACYJNA**, realizowana przez Centrum Komunikacji Społecznej Urzędu m.st. Warszawy, która obejmowała następujące działania i narzędzia:

Plakaty, przekazane do urzędu dzielnicy Ochota oraz Mokotów, a także rozdyskrebowane w okolicach Pola Mokotowskiego w punktach usługowych, handlowych, takich jak sklepy, kawiarnie, kluby. Plakaty zostały również rozwieszone na stacjach metra;

¹⁵ MAU – *Zrównoważona Urbanistyka w praktyce*, Mycielski Architecture & Urbanism, Warszawa 2016, s. 13.

¹⁶ <http://urbnews.pl/warsztaty-charrette-otoczenie-dopasowane-mieszkancow/>.

¹⁷ *Master Plan Pole Mokotowskie – Koncepcja Rozwoju*, Warszawa 2016, s. 26.

¹⁸ Opracowano na podstawie: *Master Plan Pole Mokotowskie – Koncepcja Rozwoju*, Warszawa 2016.

Akcja ulotkowa bezpośrednia, która odbyła się na Polu Mokotowskim i była połączona z rysowaniem informacji o konsultacjach na chodniku („akcja kreda”, angażująca dzieci i rodziców);

Monidła – fotościanki, ustawione na Polu Mokotowskim;

Spoty w komunikacji miejskiej – dostępne autobusach i w tramwajach;

Informacja na platformie internetowej konsultacje.um.warszawa.pl;

Informowanie i promowanie wydarzenia na portalu społecznościowym oraz online na kanale youtube;

Zaproszenia mailowe do uczestników poprzedniego etapu konsultacji oraz do osób zgłaszających projekty w ramach budżetu partycypacyjnego na terenie Pola Mokotowskiego lub w jego okolicy.

2. **KONFERENCJA OTWARCIA** – w jej pierwszej części przedstawiono główne uwarunkowania konsultacji, to jest wyniki poprzednich etapów konsultacji społecznych: raport psycholożek środowiskowych Pracowni Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia” i Pracowni Zrównoważonego Rozwoju. Zaprezentowano również wytyczne miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz zadania Zarządu Oczyszczania Miasta i dotychczasowe doświadczenia w utrzymaniu Pola Mokotowskiego. W drugiej części konferencji uczestników zapoznano z głównymi zagadnieniami dotyczącymi Pola Mokotowskiego oraz zainicjowano kluczową aktywność partycypacyjną – stworzenie wspólnej wizji miejsca. Następnie omówiono poszczególne sesje tematyczne warsztatów: główne kwestie do dyskusji oraz sposób omawiania poszczególnych zagadnień. W konferencji otwarcia udział wzięło około 60 uczestników, a transmisja do 25 maja 2016 roku miała 335 wyświetleń¹⁹.

3. **DWUDNIOWE SESJE WARSZTATOWE**, które odbyły się 15–16 kwietnia 2016 r. Pierwszego dnia mieszkańcy dyskutowali zagadnienia zieleni (przyrody) oraz komunikacji (transportu). Drugiego dnia warsztatów dyskusja dotyczyła funkcji, jakie powinny być realizowane na Polu Mokotowskim, sposobów korzystania z Pola przez użytkowników z psami oraz zasad organizacji imprez w parku. Ostatnią część warsztatów stanowiły wolne wnioski. Pierwszego dnia w spotkaniach wzięło udział około 80 osób, drugiego około 60 osób. Każda sesja posiadała podobny plan, to jest: prezentacja wprowadzająca (prowadzona przez poszczególnych projektantów i ekspertów), a następnie dyskusja w „podstolikach”. W ramach każdego z bloków tematycznych wszystkie „podstoliki” dyskutowały te same kwestie. Przy stolikach zwykle zasiadało 8–12 osób. Istotnym walorem moderowanych sesji warsztatowych w mniejszych grupach było zapewnienie faktycznej możliwości partycypacji zróżnicowanych uczestników.

4. **PREZENTACJA PÓLMETKOWA** – na podstawie analizy wniosków z dyskusji warsztatowych wypracowano szczegółowe rekomendacje oraz zaproponowano konkretne rozwiązania (np. sposoby realizacji poszczególnych funkcji

¹⁹ Link do transmisji: <https://www.youtube.com/watch?v=s2JWOTIhJdU>.

parkowych, trasy ścieżek rowerowych, zarys stref swobodnego przebywania psów, rodzaje placów zabaw itd.). Propozycje zostały poddane dyskusji z mieszkańcami zarówno na forum, jak i w kuluarach oraz przy stołach tematycznych. Mieszkańcy mogli przekazać swoje opinie projektantom odpowiedzialnym za poszczególne zagadnienia, dopytać o szczegóły propozycji, skorygować je i omówić możliwe alternatywy. W spotkaniu wzięło udział około 50 osób, a transmisja online do 25 maja 2016 miała 225 wyświetleń.

5. **PREZENTACJA FINALNA** – jej celem była prezentacja ostatecznych koncepcji podczas sesji plenarnej i w trakcie dyskusji z poszczególnymi projektantami. W spotkaniu uczestniczyło ok. 80 osób, transmisja online do 25 maja 2016 miała 446 wyświetleń.

6. **PUNKT KONSULTACYJNY I MAKIETA** – w kuluarach warsztatów mieszkańcy mogli w ramach działania punktu wyrazić swoje indywidualne opinie bądź zgłosić konkretne postulaty. Uwagi zbierane były na dwa sposoby: poprzez zaznaczenie na makiecie przedstawiającej Pole Mokotowskie i jego sąsiedztwo istotnych miejsc dwoma kolorami pinezek: zieloną dla miejsc lubianych i ważnych oraz czerwoną dla miejsc, w których należałoby dokonać zmiany. Oznaczenia punktów uzupełniały plakaty, na których uczestnicy opisywali swoje wskazania, podając rozszerzoną argumentację i konkretne propozycje zmian.

7. **SESJE PROJEKTOWE** – elementem warsztatów *charrette* jest stała dostępność zespołu projektantów i projektowanie w miejscu, którego dotyczą konsultacje. W tym przypadku zespół projektowy pracował w Bibliotece Narodowej w tych samych godzinach, w których działał punkt konsultacyjny.

8. **SPOTKANIA WEWNĘTRZNE** – przyjęto założenie, że praca warsztatowa powinna być poprzedzona wcześniejszymi uzgodnieniami wewnętrznymi zespołu projektowego, które pomogą uchwycić główne dylematy i obszary niejasności czy też zidentyfikować kluczowych interesariuszy. Prace przygotowawcze do konsultacji rozpoczęły się od uzgodnień z zespołem roboczym ds. konsultacji Pola Mokotowskiego²⁰, który stanowił reprezentację przedstawicieli głównych instytucji, organizacji czy grup zainteresowanych tym obszarem. Autorzy raportu z warsztatów wskazują na istotne atuty powołania tego interdyscyplinarnego zespołu: wsparcie legitymizacji konsultacji, stały monitoring trafności realizowanych zadań, bieżąca informacja zwrotna dla zespołu projektowego, szersze dotarcie do interesariuszy. Podczas spotkań analizowano wnioski z poprzednich etapów konsultacji społecznych i spotkań z autorami dotychczas prowadzonych działań. Chodziło o ustalenie, w których kwestiach istnieje czytelna rekomendacja ze strony uczestników konsultacji, gotowa do przełożenia na konkretne koncepcje zagospodarowania lub punkty regulaminu, w jakich zaś głosy mieszkańców nie są jeszcze konkluzyjne. Ponadto przed rozpoczęciem warsztatów zespół odbył szereg spotkań

²⁰ Za: http://konsultacje.um.warszawa.pl/sites/konsultacje.um.warszawa.pl/files/raport_pm_final_lq.pdf.

z władzami lokalnymi, jednostkami organizacyjnymi miasta, w tym z przedstawicielami Centrum Komunikacji Społecznej, odpowiedzialnego za całość konsultacji, Biurem Ochrony Środowiska, Zarządem Oczyszczania Miasta, jako jednostką odpowiedzialną za bieżące utrzymanie Pola, Tramwajami Warszawskimi (w związku z planowaną budową trasy tramwajowej w ciągu ulicy Rostafińskich), Zarządem Dróg Miejskich (w związku z projektem rozbudowy infrastruktury rowerowej na Polu), Biblioteką Narodową, jako ważnym „sąsiadem” parku z szerokimi planami zagospodarowania własnego terenu, oraz Politechniką Warszawską, jako właścicielem terenów na Polu i w bezpośrednim jego sąsiedztwie. Zespół projektowy spotkał się z także przedstawicielami dzielnicy Ochota i Mokotów.

9. **KĄCIK DLA DZIECI** – warto podkreślić, że konsultacje nie były skierowane wyłącznie do dorosłych użytkowników parku. Dla dzieci w wieku 2–10 lat zorganizowano specjalny kącik warsztatowy. Jego celem głównym było uzyskanie dodatkowych informacji od tej grupy. Dzieci brały udział w „bużkowej sondzie”, w której mogły ocenić różne rodzaje placów zabaw, rysowały swoje wymarzone Pole Mokotowskie lub w inny sposób mogły wyrazić swoje pomysły. Dodatkowo, warsztat stanowił formę opieki nad dziećmi, których opiekunowie mogli w tym czasie zaangażować się w prace warsztatowe.

Sądy obywatelskie²¹

Sąd obywatelski to nowatorska technika konsultacyjna, zakładająca wydanie „werdyktu” o charakterze rekomendacji przez bezstronnych „ławników” w sprawie dzielącej społeczność lokalną, po wysłuchaniu stron. Przypomina ona rozprawę sądową prowadzoną w sądzie amerykańskim, dlatego też uczestników biorących udział w badaniu nazywa się *przysięgłymi*, a zapraszanych specjalistów – *świadkami*. Metoda ta jest zastrzeżona w Stanach Zjednoczonych i prawo do niej ma organizacja non-profit The Jefferson Center, która dba o prawidłowe przeprowadzanie konsultacji. Technika ta wymaga pracy niewielkiej grupy obywateli (12–20 osób), możliwie najlepiej odpowiadającej strukturze społeczności, dobranej losowo spośród respondentów biorących udział w sondażu opinii na temat kwestii, której będzie dotyczył planowany sąd obywatelski. Uczestniczący w sądzie mieszkańcy nie posiadają wiedzy eksperckiej, jak również nie są bezpośrednio zaangażowani w sprawę, którą rozpatrują. Pracują na zasadach porównywalnych do tych, które obowiązują w przypadku pracy sędziów przysięgłych, czyli rozpatrują sprawę i wydają werdykt. Sędziowie uzyskują materiały, opisujące różne sposoby rozwiązania danego zagadnienia, mogą też wysłuchiwać stron i świadków. Nie muszą dążyć do formalnego konsensusu, w sposób naturalny może dochodzić do konfliktu poglądów. Proces na ogół trwa 2–4 dni. Na początku jurorzy zapoznają się z materiałami i zasadami procedowania. Na tym

²¹ Na podstawie: A. Krzewińska, *Sądy obywatelskie – kilka refleksji o metodzie*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Sociologica” 2012, nr 42.

etapie dąży się również do zintegrowania grupy przysięgłych. Następnie wysłuchują stron i świadków oraz pracują nad sformułowaniem rekomendacji. Werdykt wypracowany jest metodą deliberacji, nad przebiegiem której czuwa facylitator (moderator)²². Na przygotowanie całego procesu potrzebne są zazwyczaj 2–3 miesiące. Metoda ta nie polega na przekazaniu decyzji w ręce obywateli, ale raczej na wspieraniu decyzji podejmowanej przez władze. Pierwotnie technikę tę wykorzystywano jedynie na poziomie lokalnym, obecnie coraz częściej stosowana jest także w przypadku kwestii ogólnokrajowych. Pierwszy sąd obywatelski w Polsce odbył się w 2011 roku w Poznaniu²³.

Przedmiotem rozstrzygnięć poznańskiego „sądu” był fragment ulicy Umultowskiej, która biegnie wzdłuż osiedla „Różany Potok” i jednocześnie sąsiaduje z cennym przyrodniczo obszarem pn. „Stawy Umultowskie”, będącym miejscem wypoczynku i rekreacji mieszkańców Poznania.

Dyskutowane były dwa sporne warianty charakteru ulicy:

- I – zachowujący jej przejezdnosć,
- II – zamykający ją na dyskutowanym odcinku, z przeznaczeniem na deptak pieszo-rowerowy.

W trakcie debaty swoje stanowiska przedstawiły strony mieszkańców, Rady Osiedla Umultowo, Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza oraz Towarzystwa Miłośników Przyrody Salamandra. Po prezentacjach padały pytania ze strony ławników. Dotyczyły one m.in. kwestii stanu bezpieczeństwa na obecnej ul. Umultowskiej, możliwości wprowadzenia na niej spowalniaczy czy ruchu autokarowego, obsługującego Campus Uniwersytecki. W efekcie dyskusji ławnicy stosunkiem głosów 10 do 5 opowiedzieli się za wariantem II, traktującym odcinek ul. Umultowskiej jako ciąg pieszo-rowerowy²⁴.

Sondaż deliberatywny²⁵

Sondaż deliberatywny to kolejna metoda konsultacji społecznych, włączająca mieszkańców w debatę publiczną na ważne i dotyczące ich tematy. Metoda została opracowana przez prof. Jamesa Fishkina – dyrektora Centrum Demokracji Deliberatywnej na Uniwersytecie Stanforda. Polega na zbieraniu opinii od ludzi, którzy posiadli przynajmniej podstawową wiedzę o faktach i alternatywnych propozycjach działań w danej sprawie. Informacje, które umożliwiają prowadzenie merytorycznej dyskusji, uczestnicy otrzymują w postaci specjalnie przygotowanych materiałów (ok. 30 stron tekstu z grafiką lub prezentacją multimedialną). Umożliwia to formułowanie opinii w sposób przemyślany, bazując

²² Facylitator to osoba bezstronna, która, nie będąc członkiem grupy, pracuje dla jej dobra.

²³ <http://www.poznan.pl/mim/info/news/pierwszy-w-polsce-sad-obywatelski-zakonczoney,48894.html>, http://www.decydujmyrazem.pl/o_projekcie/wiadomosci/sad_obywatelski.html.

²⁴ http://www.miasta.pl/uploads/document/content_file/106/gso2-SM182-samorzad-miejski.pdf.

²⁵ <http://cd.uw.edu.pl/sd/index.php?page=o-metodzie>.

na merytorycznej podbudowie. W ramach sondażu deliberatywnego dwukrotnie przeprowadzane jest badanie ankietowe: przed i po otrzymaniu przez uczestników pakietu informacji, debacie w grupach oraz spotkaniu z ekspertami i politykami. Wyniki badań są podawane do publicznej wiadomości. Jak wskazują Anna Kubiak i Aneta Krzewińska²⁶, prowadzenie takiego sondażu wymaga realizacji konkretnych etapów:

- Działań organizacyjnych – skompletowanie zespołu badawczego, pozyskanie sponsorów i współpracujących mediów, znalezienie ekspertów branżowych (z dziedziny stanowiącej przedmiot deliberacji), wybór miejsca właściwego dla deliberacji, organizacja badań sondażowych.
- Wylosowania reprezentatywnej próby mieszkańców i zrealizowania badania opinii według przygotowanego wcześniej scenariusza.
- Wylosowania podpróby spośród uczestników „sondażu zerowego”, zaproszenia ich do debaty i utrzymania ich aktywności w debacie.
- Przygotowania i dystrybucji wśród członków wylosowanej podpróby materiałów informacyjnych na temat przedmiotu deliberacji przygotowanych przez niezależnych, bezstronnych ekspertów w formule przystępnej dla odbiorców.
- Przygotowania i przeszkolenia facylitatorów (moderatorów dyskusji w małych grupach). Małe grupy moderowane przez facylitatorów są tworzone poprzez losowy podział członków podpróby.
- Przeprowadzenia debaty z udziałem wszystkich zainteresowanych, w tym mediów, organizacji pozarządowych.
- Wypracowania stanowiska w przedmiocie debaty i podjęcia decyzji w przedmiocie debaty.

Pierwszy w Polsce sondaż deliberatywny odbył się w Poznaniu w 2009 roku²⁷. Wzięła w nim udział reprezentatywna próba mieszkańców Poznania. 148 osób spośród 854 uczestników²⁸ sondażu spotkało się na terenie poznańskich targów, by rozważyć argumenty za i przeciw różnym sposobom zagospodarowania stadionu miejskiego przy ul. Bułgarskiej. Rozważano cztery kluczowe dla przyszłości stadionu kwestie:

- Kto i w jaki sposób powinien zarządzać stadionem?
- W jaki sposób finansować utrzymanie stadionu i infrastruktury?
- Komu powinien służyć stadion?
- Co powinno się na nim dziać?

Uczestnicy deliberacji otrzymali na tydzień przed spotkaniem materiały informacyjne, sprawdzone przez panel ekspertów, a w trakcie dwóch sesji plenarnych mieli możliwość zadania ekspertom dodatkowych pytań. Swoje opinie

²⁶ A. Krzewińska, A. Kubiak, *Sondaż deliberatywny – inwentarz problemów*, „Przegląd Socjologiczny” 2012, t. 61, z. 1, s. 9–30.

²⁷ <http://www.poznan.pl/mim/info/news/przyszlosc-stadionu-pierwszy-w-polsce-sondaz-deliberatywny-odbyl-sie-w-poznaniu,34661.html>.

²⁸ 854 osoby uczestniczyły w badaniach ankietowych, 148 osób wzięło udział w dyskusji.

w poddanych deliberacji kwestiach wyrażali w trakcie całonocnej dyskusji oraz po jej zakończeniu, wypełniając indywidualnie anonimowe kwestionariusze. Wyniki deliberacji pozwoliły zapoznać się z preferencjami mieszkańców Poznania oraz umożliwiły obserwację zmian, jakie zachodzą w poglądach dzięki możliwości zapoznania się z informacjami i argumentami merytorycznymi oraz poglądami innych osób.

Tę pierwszą w Polsce deliberację zorganizowano i sfinansowano w ramach Projektu Społecznego 2012, realizowanego przez Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego ze środków grantu otrzymanego od Trust for Civil Society In Central and Eastern Europe. Wsparcia merytorycznego udzieliło Centrum Demokracji Deliberatywnej Uniwersytetu Stanforda, i, osobiście, twórca metody Sondażu Deliberatywnego – prof. James S. Fishking. Urząd Miasta zapewnił sale do przeprowadzenia dyskusji, a także drobne upominki dla uczestników oraz poczęstunek. Prowadzenie badań i rekrutację mieszkańców Poznania prowadziła agencja badawcza. Wyniki badań opublikowano na stronie Urzędu Miasta i są tam dostępne do dzisiaj (2017 rok).

Grupy wielokrotne²⁹

Grupy wielokrotne (*reconvening groups*) stanowią zmodyfikowany wariant tradycyjnych grup fokusowych. Zwykle grupy fokusowe zakładają jednorazowe spotkanie 8–12 osób w ramach kilkugodzinnej dyskusji grupowej, prowadzonej przez moderatora. Różnica polega na tym, że uczestnicy grup wielokrotnych spotykają się co najmniej dwukrotnie po to, aby:

- wstępnie przedyskutować wybrane zagadnienie,
- podyskutować o wybranej kwestii po zapoznaniu się z przedstawionymi materiałami informacyjnymi i porozmawianiu na ich temat z osobami spoza grupy uczestników.

Drugie spotkanie odbywa się po upływie czasu wystarczającego na przemyślenie dyskutowanych kwestii, dokładne przeanalizowanie materiałów i sformułowanie na tej podstawie własnych opinii i poglądów. Taka metoda umożliwia pogłębioną dyskusję i refleksję. Pozwala prześledzić, jak zmieniają się opinie uczestników po wysłuchaniu argumentacji innych rozmówców i zapoznaniu się z materiałami informacyjnymi. Może służyć również jako pilotaż materiałów informacyjnych.

Przykładem wykorzystania tej metody jest proces opracowania w 1997 r. planu na rzecz rozwoju społeczności zdegradowanej dzielnicy Barcelony – Trinitat Nova – którego inicjatorem było Stowarzyszenie Sąsiadów Dzielnicy Trinitat Nova. W diagnozie społeczności, prowadzonej na potrzeby planu, uczestniczyli

²⁹ Opracowano na podstawie informacji ze stron internetowych: http://www.razemolupkach.pl/sites/default/files/koncepcja_ROL_0.pdf, http://www.decdujmyrazem.pl/files/FISE_DR_grupy_wielokrotne.pdf <http://reklama.ngo.pl/x/673816>.

członkowie Stowarzyszenia Sąsiadów, mieszkańcy dzielnicy, akademicy i przedstawiciele lokalnej i regionalnej administracji. W trakcie diagnozy wykorzystywano formułę zespołów zajmujących się konkretnymi zagadnieniami. W ich pracach uczestniczyli mieszkańcy dzielnicy, co umożliwiło rzetelną identyfikację realnych potrzeb i problemów lokalnych. Diagnozowanie prowadzono zatem z wykorzystaniem metodyki badań uczestniczących (*Investigación-Acción-Participativa*), przyjmując ustalone procedury badawcze. Naukowcy gromadzili i analizowali istniejące dane dotyczące dzielnicy Trinitat Nova, zarówno aktualne, jak i historyczne. Wolontariusze ze Stowarzyszenia Sąsiadów prowadzili z kolei wywiady z mieszkańcami, urzędnikami czy przedstawicielami instytucji i przedsiębiorstw zlokalizowanych w obrębie dzielnicy dla pozyskania ich codziennych obserwacji na temat potrzeb, kierunków rozwoju, mocnych i słabych stron życia w Trinitat Nova.³⁰ Poza diagnozą, działania te służyły aktywizacji i integracji mieszkańców dzielnicy oraz wspólnemu opracowaniu „Planu na rzecz rozwoju społeczności dzielnicy Trinitat Nova”.

W 1997 roku podpisano porozumienie pomiędzy Stowarzyszeniem Sąsiadów i władzami lokalnymi i regionalnymi w zakresie finansowania realizacji planu. Nie określono przy tym horyzontu czasowego planu, bowiem jego twórcy chcieli, aby był on elastyczny i otwarty na pojawiające się nowe potrzeby i problemy. Prace nad planem i diagnozą przebiegały w grupach tematycznych: urbanizacja, edukacja, kwestie społeczno-kulturalne i ekonomiczne. Dla przykładu, grupa robocza zajmująca się urbanizacją, nazwana Grupą Reorganizacji (*Grupo de Remodelación*), liczyła ok. 30 mieszkańców, którzy spotykali się regularnie, aby dyskutować o możliwościach rozwiązania urbanistycznych problemów Trinitat Nova. Członkowie grupy spotykali się także z przedstawicielami administracji lokalnej, aby dyskutować o kolejnych działaniach. Efektem prac grupy był m.in. projekt „Trinitat inNova”, zakładający przekształcenie dzielnicy w obszar ekologiczny. Z kolei członkowie grupy ds. zagadnień społeczno-kulturalnych wyznaczyli trzy cele strategiczne: wzmocnienie istniejących organizacji pozarządowych, promowanie i wspieranie powstawania nowych organizacji oraz kreowanie i wspieranie współpracy między organizacjami. Cele te realizowano m.in. poprzez organizowanie festynów i ulicznych zabaw, aktywizujących mieszkańców. Dzięki działaniom aktywizującym powstały grupy nieformalne, np. Stowarzyszenie Matek z Parku Przyjaźni, mające na celu doprowadzenie do uporządkowania i rewitalizacji parku.

Doświadczenia z przygotowania i realizacji „Planu na rzecz rozwoju społeczności dzielnicy Trinitat Nova” zachęciły członków Stowarzyszenia Sąsiadów oraz innych organizacji i mieszkańców dzielnicy do zaplanowania kolejnych działań. Efektem jest np. projekt „Jubilado?, sí! Activo también!”, aktywizujący osoby starsze³¹.

³⁰ http://www.decdujmyrazem.pl/files/FISE_DR_4_3.pdf.

³¹ http://www.decdujmyrazem.pl/files/FISE_DR_4_3.pdf.

Panel obywatelski³²

Panel obywatelski jest kolejną techniką wykorzystywaną w komunikacji z mieszkańcami, stosowaną zarówno w dużych, jak i małych miastach, czy też na obszarach wiejskich, m.in. w Anglii, Holandii, Dani, Niemczech, Australii oraz Nowej Zelandii. W Polsce również można obserwować pierwsze inicjatywy tego typu. Panele dostarczają władzom samorządowym wiedzy o realnych problemach lokalnej społeczności, a mieszkańcom dają poczucie wpływu i współuczestnictwa w ważnych dla nich decyzjach. Panel obywatelski umożliwia nawiązanie dialogu z bardzo szerokim gronem mieszkańców, reprezentujących różne grupy społeczne, poglądy i interesy. Technika ta polega na cyklicznym (powtarzalnym) badaniu przez administrację samorządową opinii dużej (od kilkuset osób do kilkunastu tysięcy), możliwie reprezentatywnej (losowanej) grupy mieszkańców określonego obszaru lub użytkowników konkretnych usług publicznych. Te same osoby pozostają w grupie panelowej przez okres kilku lat (2–4), co pozwala na rejestrację zmian opinii poszczególnych osób między kolejnymi badaniami. Spośród uczestników panelu mniejsze grupy mogą być również zaproszone do badań jakościowych, w szczególności grup fokusowych i warsztatów.

Panel obywatelski wykorzystano w Polsce m.in. w badaniach prowadzonych w 2015 r. w Gdyni, na osiedlu pomiędzy ulicami Zamenhoffa i Opata Hackiego. Wśród mieszkańców zrealizowano badania kwestionariuszowe, dotyczące jakości życia na osiedlu. Dodatkowo zorganizowano trzy warsztaty podsumowujące wstępne wyniki: dwa z mieszkańcami osiedla i jeden z instytucjami działającymi na ich rzecz. Co do zasady, metoda panelowa zakłada powtarzanie sondażu w regularnych odstępach czasu, za pomocą tego samego (lub częściowo modyfikowanego) kwestionariusza oraz z tymi samymi respondentami. Umożliwia to dokonanie rzetelnych porównań w czasie i monitorowanie zmian w skali całego obszaru. Przeprowadzony sondaż należy więc traktować jako pomiar początkowy i pierwszy etap większego przedsięwzięcia badawczego³³.

W 2016 roku rozpoczęła się także organizacja panelu obywatelskiego w Olsztynie³⁴. Ma on umożliwić mieszkańcom miasta wypowiedanie się na istotne dla nich tematy, prowadzenie oceny działania instytucji lokalnych czy prezentację opinii odnośnie kierunków rozwoju Olsztyna. Z kolei administracja samorządowa uzyska realną wiedzę w zakresie potrzeb i oczekiwań mieszkańców. Wyniki badań będą ogólnodostępne. Do udziału w panelu zaproszonych zostanie 10 tys. losowo wybranych, dorosłych mieszkańców Olsztyna, badanie będzie miało charakter

³² <http://partycypacjaobywatelska.pl/strefa-wiedzy/techniki/panel-obywatelski/> (dostęp: 06.09.2016).

³³ Więcej na ten temat można przeczytać w raporcie: *Jakość życia na Osiedlu przy ulicy Zamenhoffa i opata Hackiego w Gdyni. Podsumowanie badania opinii mieszkańców Osiedla*: http://stocznia.org.pl/app/uploads/2016/03/FINAL_raport_ZOH.pdf.

³⁴ <http://olsztyn.panelobywatelski.pl/>.

reprezentatywny. Potencjalnym uczestnikom zostanie dostarczona szczegółowa instrukcja, jak dołączyć do przedsięwzięcia. W panelu będą mogli wziąć udział również inni zainteresowani mieszkańcy. Rejestracji można dokonać poprzez formularz umieszczony na stronie panelu obywatelskiego lub poprzez infolinię³⁵.

Przyjęto założenie, że rocznie będą realizowane cztery główne pomiary kwartalne. Dodatkowo planowanych jest kilka mniejszych badań. W urzędzie miasta zostanie powołany międzywydziałowy zespół ds. opracowania planu badawczego. Zespół będzie współpracował ze środowiskiem akademickim oraz organizacjami społecznymi.

Udział w Olsztyńskim Panelu Obywatelskim obejmuje:

- uczestnictwo w podstawowym badaniu opinii na temat rozwoju i funkcjonowania miasta (raz na kwartał),
- udział w cyklicznych (np. miesięcznych) badaniach na temat bieżących problemów, dylematów i propozycji ich rozwiązania,
- udział w konsultacjach społecznych, warsztatach i dyskusjach dotyczących rozwoju i przyszłości miasta,
- ocenę jakości funkcjonowania placówek publicznych, po wizycie w nich, z wykorzystaniem specjalnych ankiet oceny.

Organizatorzy zakładają, iż udział w panelu zwiększy zainteresowanie mieszkańców sprawami lokalnymi oraz zmotywuje ich do współdecydowania o sprawach dotyczących ich miejsca zamieszkania.

Budżet obywatelski

Budżet obywatelski od kilku lat zyskuje na popularności w Polsce i wykorzystują go miasta różnej wielkości, m.in. w odniesieniu do procesów rewitalizacji. Jest to proces decyzyjny, w ramach którego mieszkańcy współtworzą budżet danego miasta, a tym samym współdecydują o dystrybucji określonej puli środków publicznych.

W założeniu ma on być politycznie neutralnym narzędziem, które w oparciu o szereg otwartych spotkań mieszkańców podnosi efektywność realizacji dotychczasowej, ogólnie ustalonej polityki miejskiej³⁶. Władze rezygnują z części swoich kompetencji i kontroli, przekazując je mieszkańcom, natomiast mieszkańcy włączają się w życie publiczne, decydując, na co i w jaki sposób przeznaczyć pieniądze. Jest to inicjatywa dobrowolna, a proces jej realizacji opiera się na wzajemnym zaufaniu i silnym zaangażowaniu wszystkich uczestników³⁷. Budżet

³⁵ <http://twojukurierolsztynski.pl/7495,2016,01,16,panel-obywatelski-olsztyn-pierwszy-w-polsce>.

³⁶ W. Kęłowski, *Budżet partycypacyjny krótka instrukcja obsługi*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2013.

³⁷ A. Krześ, *Budżet obywatelski jako inicjatywa wspierająca postawę społeczeństwa obywatelskiego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Research Papers of Wrocław University of Economics” 2014, nr 341, s. 94.

obywatelski jest wspólnym działaniem mieszkańców, władz oraz przedstawicieli środowisk opiniotwórczych na rzecz wzmacniania społecznej i przestrzennej tkanki miasta, a także jego rozwoju w wyniku przemyślanego wyboru zadań³⁸.

Technika spaceru badawczego³⁹

Spacer służy do badania opinii użytkowników na temat przestrzeni, szczególnie w zakresie oczekiwanych zmian, deficytów, funkcji, estetyki itd. Umożliwia postrzeganie przestrzeni oczyma mieszkańców oraz identyfikację pożądanых przez nich zmian w sposobie jej zagospodarowania. Spacer jako narzędzie kształtowania przestrzeni miasta pozwala uchwycić szczególne wymiary życia społecznego, nie zawsze dostrzegane przez urzędników i ekspertów. W trakcie spacerów osoby niebędące projektantami stają się ekspertami oceniającymi rozwiązania, z których korzystają na co dzień. Spacery można prowadzić osobno z różnymi kategoriami interesującej badacza społeczności.

Dla przykładu, w Gdyni organizowano z seniorami i młodymi wolontariuszami spacery poświęcone analizie przestrzeni centrum, w tym jej dostosowania do różnych potrzeb seniorów. Badane były trzy trasy, którymi zazwyczaj przemieszczają się mieszkańcy. Na każdej z tras pojawiały się innego typu elementy poddawane ocenie, takie jak: tunel (zejścia, oznaczenia, dostępność windy), przejścia dla pieszych, przystanki komunikacji miejskiej, oświetlenie przestrzeni, skwery i ich infrastruktura, dostęp do toalet publicznych. Na każdy spacer i każdą trasę został przygotowany indywidualny scenariusz (rozpisane punkty na trasie spaceru, przyporządkowane pytania zadawane uczestnikom). Spacery po tych samych trasach realizowane były w ciągu dnia oraz wieczorem, a także jesienią (w okresie wrzesień–listopad 2012). Chodziło o zbadanie, jak przestrzeń jest odbierana w różnych warunkach i o różnych porach. Przejście jednej trasy według przygotowanego scenariusza zajmowało seniorom około godziny. W spacerach wzięło udział łącznie 17 seniorów z Centrum Aktywności Seniora i 12 wolontariuszy – młodzieży działającej w mieście w ramach Programu Aktywności Lokalnej, realizowanego przez ośrodek pomocy społecznej w Gdyni.

Wszystkie wnioski z badania naniesiono na specjalną interaktywną mapę „NaprawmyTo”, z której mogą korzystać samorządowe jednostki organizacyjne przy planowaniu remontów i inwestycji. Powstał też katalog dobrych, przyjaznych seniorom rozwiązań. Rozwiązania dostosowane do potrzeb seniorów znalazły swoje odzwierciedlenie w Zarządzeniu Prezydenta Miasta w sprawie wprowadzenia do stosowania Standardów Dostępności dla Miasta Gdyni.

³⁸ <http://samorząd.pap.pl/depesze/redakcyjne.akademiaul.aktualnosci/168090/Budzet-obywatelski--Czy-odzwierciedla-realne-potrzeby-mieszkancow->.

³⁹ <https://zlotaksiega.rpo.gov.pl/sites/default/files/Gdynia%20spacery%20badawcze%20z%20seniorami.pdf>.

Podsumowanie

Ważny komponent programów rewitalizacji powinna stanowić partycypacja mieszkańców i innych aktorów lokalnych – interesariuszy rewitalizacji. Partycypację należy w tym przypadku rozumieć jako bezpośrednie i długotrwałe zaangażowanie oraz wpływ obywateli na lokalny proces decyzyjny, szczególnie w zakresie polityki publicznej i usług. Wpływ obywateli postrzegam 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.

Wsparciem procesu rewitalizacji jest niewątpliwie zidentyfikowanie i zaangażowanie aktywnych osób pełniących role „brokerów sieci współpracy”, czyli pośredników reprezentujących interesy mieszkańców, stymulujących partycypację społeczną w środowisku lokalnym, nawet wśród grup marginalizowanych. Tak rozumiana partycypacja ściśle wiąże się ze zjawiskiem upodmiotowienia (*empowerment*), omawianym już w tej książce. Empowerment jako proces przyrostu osobistej, interpersonalnej lub politycznej kompetencji i wartości, umożliwiający jednostkom, rodzinom lub społecznościom podjęcie działań na rzecz poprawy swojej sytuacji, powinien być uznawany za fundamentalną zasadę realizacji programów rewitalizacji. Partycypacja w rewitalizacji nie może sprowadzać się wyłącznie do konsultowania i badań społecznych. Powinna stanowić kolejne narzędzie społecznej inkluzji – trwale włączać mieszkańców w życie publiczne i społeczne na rewitalizowanych obszarze, integrować ich, budować tożsamość miejsca, w którym żyją, jak również motywować do samoorganizacji i współdziałania na rzecz swojego sąsiedztwa.

Rozdział 5

DIAGNOZOWANIE W REWITALIZACJI – KONTEKST SPOŁECZNY¹

Należy zwrócić uwagę, że ranga, jaką ustawa o rewitalizacji nadała diagnozowaniu zjawisk lokalnych, w praktyce już teraz wykracza poza pole tematyczne rewitalizacji, a diagnozy sporządzane dla celów rewitalizacji bywają wykorzystywane przez władze lokalne dużo szerzej, niż w obszarze ich pierwotnego przeznaczenia. Ustawodawca wymusił bowiem w procesie rewitalizacji diagnozę całego obszaru gminy i ustalenie przestrzennego rozkładu szeregu zjawisk istotnych dla niemal każdej dziedziny zarządzania lokalnego. A przez to gmina, która przystępuje do rewitalizacji, uzyskuje przy okazji całkiem nową wiedzę na temat lokalnej rzeczywistości. Dlatego tak istotne jest dokładne prześledzenie procesu powstawania diagnozy lokalnej, poprzedzającej procesy rewitalizacyjne.

Diagnoza sporządzana przez gminę dla celów rewitalizacji składa się z dwóch wyraźnie wyodrębnionych etapów o odmiennych celach, opisanych w dwóch różnych przepisach ustawy, przy czym każdy z tych etapów ma swoją wewnętrzną złożoność. Oto krótka charakterystyka obu etapów diagnozy.

1. Celem pierwszego etapu diagnozy, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 i następnie w art. 9 ustawy, jest wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji. Diagnoza taka obejmuje obowiązkowo cały obszar gminy i polega na ustaleniu przestrzennego rozkładu diagnozowanych zjawisk, a następnie wyznaczeniu na tej podstawie granic (zdelimitowaniu) obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji. Diagnozowane na tym etapie zjawiska to:

a. Koncentracja negatywnych zjawisk społecznych (zjawisko zostanie omówione dokładnie w dalszej części rozdziału).

b. Nakładanie się na tę koncentrację co najmniej jednego z czterech wskazanych w ustawie kryzysowych zjawisk innych niż społeczne.

W wyniku pierwszego etapu pracy diagnostycznej zostaje wyznaczony obszar zdegradowany, a następnie obszar rewitalizacji, który jest przyjmowany przez radę

¹ Do opracowania tego rozdziału książki wykorzystałam m.in. wyniki analizy treści wybranych gminnych programów rewitalizacji. Ogromnie istotne dla opracowania rozdziału nt. procedur diagnostycznych okazały się również informacje zgromadzone w toku konsultacji z W. Kłosowskim – ekspertem ds. rewitalizacji i autorem gminnych programów rewitalizacji. Za poświęcony czas i cenne uwagi krytyczne oraz wszelkie sugestie praktyczne, serdecznie Wojtkowi Kłosowskiemu dziękuję.

gminy odrębną uchwałą stanowiącą akt prawa miejscowego; uchwała taka otwiera możliwość przystąpienia do sporządzania Gminnego Programu Rewitalizacji²;

2. Celem drugiego etapu diagnozy, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2) i następnie w art. 14 ust. 1 pkt 1 ustawy, jest sporządzenie (albo ew. zmiana) Gminnego Programu Rewitalizacji. Diagnoza taka obejmuje już nie cały obszar gminy, ale wyznaczony uprzednio obszar rewitalizacji (na którym znany jest już przestrzenny rozkład zjawisk kryzysowych). Ma więc charakter zawężony terytorialnie, ale zarazem pogłębiony analitycznie i rozszerzony merytorycznie (dotyczy dodatkowego zakresu zjawisk, jakimi są potencjały lokalne). Diagnoza na tym etapie obejmuje:

a. Pogłębioną analizę (a nie ustalenie jedynie rozkładu terytorialnego!) negatywnych zjawisk, o których mowa w art. 9 ust. 1 (przez taką analizę można rozumieć w szczególności próbę ustalenia prawdopodobnych przyczyn zjawisk kryzysowych i prawdopodobnych powiązań przyczynowo-skutkowych między tymi zjawiskami; na tym etapie chodzi o próbę odkrycia lokalnych mechanizmów powstawania kryzysu).

b. Analizę lokalnych potencjałów występujących na terenie tego obszaru (w tym oczywiście także potencjałów społecznych) jako naturalnych wskaźników co do kierunków poszukiwania możliwych rozwiązań problemów.

W wyniku drugiego etapu pracy diagnostycznej powstaje część wstępna programu rewitalizacji, wyjaśniająca, co dokładnie trzeba w lokalnej rzeczywistości naprawiać i co mamy do dyspozycji jako lokalne instrumenty tej naprawy.

A oto dokładniejsze omówienie obu tych etapów diagnozy.

5.1. Diagnoza służąca wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji

W tym rozdziale zostanie omówione wyznaczanie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji na obszarze gminy, ze szczególnym ukierunkowaniem na diagnozę zjawisk społecznych. Jednak aby omówienie to było czytelne, najpierw musimy wyjaśnić pojęcie delimitacji, jakie pojawia się w kontekście wyznaczania obu obszarów.

² Jeśli nawet gmina decyduje się sporządzać nie GPR, a tradycyjny Lokalny Program Rewitalizacji, wówczas wprowadzić może przyjąć obszar tą samą uchwałą, którą przyjmuje program, ale pozostałe elementy pozostają bez zmian, gdyż oprócz ustawy są opisane w Wytycznych w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020 (<https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/dokumenty/wytyczne-w-zakresie-rewitalizacji-w-programach-operacyjnych-na-lata-2014-2020/>), a zgodność z Wytycznymi jest warunkiem niezbędnym otrzymania dofinansowania ze środków unijnych do programów rewitalizacji.

5.1.1. Delimitacja obszarów w diagnozach rewitalizacyjnych

Termin „delimitacja” oznacza proces wyznaczenia granic (rozgraniczania) jakichś obszarów na mapie³ w sposób umowny. W odniesieniu do diagnoz rewitalizacyjnych używamy tego pojęcia przede wszystkim w dwóch zastosowaniach:

- Po pierwsze, mówimy o delimitacji obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, a więc o wyznaczeniu na mapie ich granic, wskazaniu, gdzie one się znajdują.
- Po drugie jednak, aby móc te obszary wyznaczyć na podstawie stwierdzenia koncentracji w nich zjawisk kryzysowych, najpierw musimy dokonać przestrzennej analizy rozkładu tych zjawisk, a w tym celu musimy obszar gminy podzielić na jakieś części (jednostki analityczne), w których będziemy badali natężenie diagnozowanych zjawisk. A więc – musimy dokonać **delimitacji** gminy na jednostki analityczne (pola odniesienia).

Można generalnie przyjąć, że istnieją dwie podstawowe metody dzielenia terytorium gminy na owe pola odniesienia: metoda jednostek urbanistycznych i metoda siatki geometrycznej.

- Metoda podziału na **jednostki urbanistyczne** polega na (arbitralnym) podzieleniu terytorium gminy na jednostki przestrzenne o względnej spójności funkcjonalnej, społecznej i gospodarczej. Najczęściej są to dzielnice, osiedla lub drobniejsze jednostki, wyznaczone tylko na potrzeby analizy. Z punktu widzenia trafności przyszłych analiz społecznych opartych o taki podział ważne jest, aby mieszkańcy miasta intuicyjnie odczytywali taki podział jako zrozumiały. Mówiąc obrazowo: jeśli jakiś obszar miasta ma w potocznym języku mieszkańców swą (choćby nieformalną) nazwę, to oznacza, że jest przez nich odczuwany jako obszar o wyodrębnionej tożsamości. Taki obszar bez wątpliwości może być jedną z jednostek wyznaczonych dla celów diagnozy.

- Metoda **siatki geometrycznej** zakłada podział obszaru gminy na regularne pola geometryczne tej samej wielkości (najczęściej kwadraty lub sześciokąty). Taki „beznamiętny”, mechaniczny podział obszaru na dość drobne jednostki analityczne⁴ pozwala odkrywać dużo precyzyjniej rozkład zjawisk.

Metoda siatki geometrycznej jest dokładniejsza, ale z kolei wymaga cyfrowego przetwarzania danych na mapach GIS oraz zasobów danych w formie cyfrowej, przypisanych do konkretnych punktów adresowych w gminie. Na razie taki poziom operowania danymi przestrzennymi – z powodów zarówno technicznych, jak i kompetencyjnych – jest dostępny tylko w niewielkiej liczbie gmin w Polsce.

³ Delimitacji nie należy więc mylić z oznaczaniem granic w terenie (demarkacją).

⁴ Praktycy uznają, że dla wygody analizy pola siatki powinny mieć wielkość 2–4 ha. W Łodzi przyjęto początkowo siatkę heksagonalną o polach nieco ponad 10 ha i okazała się ona zbyt rzadka; obecnie trwają prace nad powtórzeniem analiz siatką o oczkach trzyhektarowych. Z kolei w Gorzowie Wielkopolskim zastosowano siatkę o oczku 1 ha; okazała się ona za drobna do analiz np. wyników edukacyjnych, gdyż w pojedynczym oczku siatki na ogół mieściły się adresy zamieszkania co najwyżej kilku uczniów, a to populacja za mała do analizy statystycznej.

Dlatego zdecydowanie częściej wybierana jest na razie metoda delimitacji na jednostki urbanistyczne. Z punktu widzenia diagnoz zjawisk społecznych należy jednak opatrzyć tę metodę komentarzem ostrzegawczym o jej zawodności, do którego świetną ilustracją jest przykład przytoczony przez Główny Urząd Statystyczny w jednej z publikacji⁵:

Przykład: zawodność przestrzennych analiz danych społecznych na zbyt dużych jednostkach analitycznych

Jeśli zamierzamy zobrazować najprostszy wskaźnik demograficzny dla Polski: proporcję kobiet do mężczyzn w populacji w różnych częściach kraju, to na mapie – niezależnie od tego, czy podzielimy ją na rejony statystyczne, województwa czy podregiony, widzimy wyłącznie obszary z przewagą kobiet. Dopiero podział na powiaty ujawnia nieliczne pojedyncze powiaty z przewagą mężczyzn (jest ich niespełna 10%). Ale już podział na gminy ujawnia, że niemal połowa terytorium kraju to tereny z przewagą mężczyzn. Na ostatnim kartogramie GUS prezentuje jeszcze Polskę w podziale gmin miejsko-wiejskich na ich obszar miejski i, odrębnie, wiejski; w takim podziale już zdecydowana większość terytorium kraju jest zmaskulinizowana. Rzecz w tym, że kobiety mają przewagę w populacjach miast, które są terytorialnie niewielkie, zaś mężczyźni dominują na rzadziej zaludnionych terenach wiejskich. Jeśli przyjmujemy zbyt duże jednostki terytorialne, miasta uśredniają się z wsiami i powstaje zafałszowany obszar sfeminizowania całego obszaru kraju.

Z powyższego przykładu wynika ważna informacja: delimitacja gminy na jednostki analityczne musi być prowadzona rozważnie, w taki sposób, aby np. zwarty obszar dotknięty tym samym zestawem problemów nie został przy delimitacji rozdzielony na kilka części przyłączonych do obszarów funkcjonujących dobrze, bo wówczas zniknie on w analizie i nie dowiemy się niczego o jego problemach. Delimitacji należy więc dokonywać na podstawie wstępnego rozeznania o rozkładzie niektórych zjawisk w terenie, najlepiej w oparciu o praktyczną wiedzę fachowców pracujących w terenie: pracowników socjalnych, streetworkerów, dzielnicowych policji, kuratorów sądowych, pedagogów, działaczy organizacji pozarządowych, animatorów społecznych i animatorów kultury, a także po prostu mieszkańców.

Pozostaje jeszcze istotny zabieg metodyczny, a mianowicie wyeliminowanie z analiz diagnostycznych jednostek niezamieszkałych lub zamieszkałych przez zbyt małe populacje. Ponieważ istota diagnozy jest skierowana na zjawiska społeczne, z oczywistych przyczyn nie może być ona prowadzona tam, gdzie nie ma

⁵ M. Pieniżek, B. Szejjec, M. Zych, A. Ajdyn, G. Nowakowska, *Graficzna prezentacja danych statystycznych. Wykresy, mapy, GIS*, Główny Urząd Statystyczny – Departament Badań Regionalnych i Środowiska, Warszawa 2014, s. 54–57.

lokalnej społeczności (np. na obszarach rolnych, poligonowych, leśnych, przemysłowych, wydobywczych, na obszarach zbiorników wodnych czy instalacji zamkniętych dla dostępu ludności itp.). Jak również – z przyczyn metodycznych – nie powinna być prowadzona w jednostkach o zbyt małych populacjach, w których z istoty nie może wystąpić koncentracja problemów społecznych (bo ich społeczność jest zbyt nieliczna), a za to łatwo mogą wystąpić anomalie statystyczne, wynikające z wnioskowania ze zbyt małych prób. Przykładowo, jeśli w danym oczku siatki analitycznej zamieszkują tylko dwie rodziny, a jedna z nich jest dotknięta zjawiskiem przemocy domowej, to taka jednostka nagle okazałaby się najbardziej problemowym obszarem miasta z pięćdziesięcioprocentowym natężeniem przemocy w rodzinie. Z tego względu w analizach wyznacza się warunek graniczny: liczbę mieszkańców danej jednostki, poniżej której jednostka taka nie będzie uwzględniona w dalszej analizie.

Zastosowanie warunku granicznego w diagnozie Gorzowa Wielkopolskiego (metoda delimitacji: siatka analityczna)

Poniższy przykład pochodzi z „Diagnozy służącej wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji” miasta Gorzowa Wielkopolskiego (autor: W. Kłosowski).

„Z analizy – zgodnie z zaleceniami metodycznymi dla analiz statystycznych – wyłączono te pola odniesienia (sześciokątne oczka siatki), w których zamieszkuje minimalna liczba ludności. [...] Poszukując warunku granicznego dla sześciokątów włączonych do obszaru analizy posłużono się wzorem empirycznym:

$$W = 0,4 \times \frac{L_{całk.}}{S_z}$$

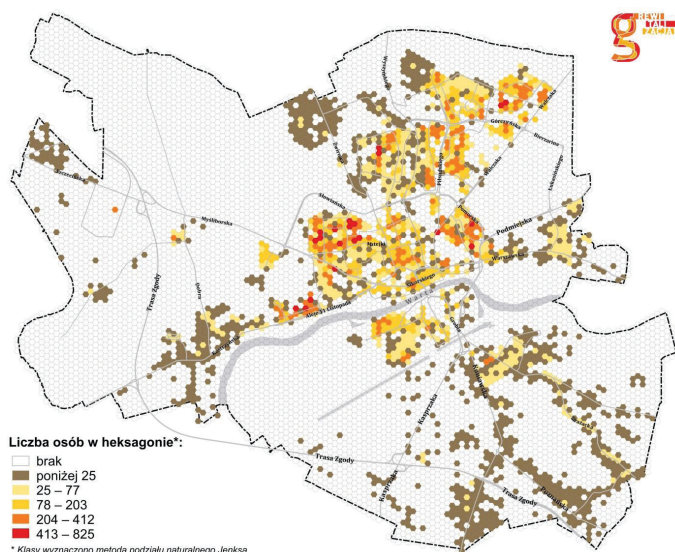
gdzie:

W – warunek graniczny (wartość niemianowana zaokrąglona do liczby całkowitej)

$L_{całk.}$ – całkowita liczba ludności (liczba zameldowań na pobyt stały 1.02.2016 = 116 367 osób)

S_z – liczba zamieszkałych oczek siatki (= 1910)

Współczynnik graniczny W dla analiz Gorzowa wyniósł 24,37. Z analizy są więc wyłączone sześciokąty o liczbie mieszkańców mniejszej lub równej 24 (na mapie – rys. 6 – zaznaczone wypełnieniem szarym), a włączone do niej – sześciokąty zamieszkałe przez 25 i więcej osób. W praktyce wyłącza to z analizy tereny peryferyjne miasta o bardzo małej intensywności zabudowy. W polu analizy znalazło się w ten sposób 841 sześciokątów zamieszkiwanych przez 106.689 osób, czyli 91,7% ludności miasta.



Rys. 6. Rozmieszczenie ludności Gorzowa (wg zameldowań na pobyt stały: luty 2016)

Źródło: opracowanie Referat Geodezji i Informacji Przestrzennych UM w Gorzowie

Komentarz metodyczny: w przypadku przyjęcia metody delimitacji siatką geometryczną W. Kłosowski rekomenduje następującą metodę wyznaczania warunku granicznego: całą populację statystyczną pól odniesienia hierarchizujemy według liczby ludności w danym polu i dzielimy wstępnie na pięć klas metodą podziału naturalnego Jenksa⁶. Sprawdzamy wstępnie zsumowaną liczebność populacji w jednostkach dolnej klasy. Jeśli nie przekracza ona 10% populacji ogólnej, warunek graniczny stanowi dolna granica klasy kolejnej (a więc odrzucamy całą najniższą klasę). Jeśli populacja dolnej klasy jest liczniejsza niż 10% całej populacji mieszkańców, powtarzamy podział Jenksa, tym razem na 6 klas, i ponownie sprawdzamy liczebność dolnej klasy. Ilość klas zwiększamy, aż dolna klasa będzie obejmowała nie więcej niż 10% populacji mieszkańców.

Wyznaczony warunek graniczny wyraża się następnie jako ułamek średniej liczebności jednostki (wyliczonej przed zastosowaniem warunku!) i wpisuje do powyższego wzoru jako wartość niemianowaną. W przypadku Gorzowa wartość ta wyniosła 0,4.

⁶ *Jenks Natural Breaks Classification* (G.F. Jenks, *The Data Model Concept in Statistical Mapping*, [w:] *International Yearbook of Cartography* 1967/7, s. 186–190). Jest to iteracyjna metoda, wykorzystująca sumy kwadratów odchyłeń poszczególnych pomiarów, która maksymalizuje wariancję pomiędzy klasami, a minimalizuje zmienność w obrębie klasy, umieszczając w efekcie granice przedziałów w miejscach „naturalnych przerw” w rozkładzie statystycznym, lecz różnicując liczebność poszczególnych klas. W oprogramowaniu GIS jest na ogół jedną z dostępnych opcji automatycznego wyznaczania przedziałów/klas.

Zastosowanie warunku granicznego w diagnozie Piotrkowa Trybunalskiego (metoda delimitacji: jednostki urbanistyczne)

Poniższy przykład pochodzi z „Programu Rewitalizacji dla miasta Piotrkowa Trybunalskiego do 2023 roku” (autor części diagnostycznej: W. Kłosowski).

„Poszukując warunku granicznego dla jednostek w obszarze analizy posłużono się wzorem empirycznym:

$$W = 0,25 \times \frac{L_{\text{całk.}}}{S_z}$$

gdzie:

W – warunek graniczny (wartość niemianowana zaokrąglona do liczby całkowitej)

$L_{\text{całk.}}$ – całkowita liczba ludności (= 72 712 osób)

S_z – liczba zamieszkałych pól odniesienia (= 16)

Za nieistotne analitycznie uznano więc takie jednostki, w których liczba mieszkańców byłaby mniejsza niż jedna czwarta średniej dla wszystkich 16 jednostek. Tak wyliczony warunek graniczny wynosi 1136.13, a więc odrzucone z dalszej analizy będą jednostki zamieszkałe przez mniej niż 1137 mieszkańców. Policzono także liczbę ludności w jednostkach.

Tab. 14. Ludność w jednostkach odniesienia i warunek graniczny istotności diagnostycznej

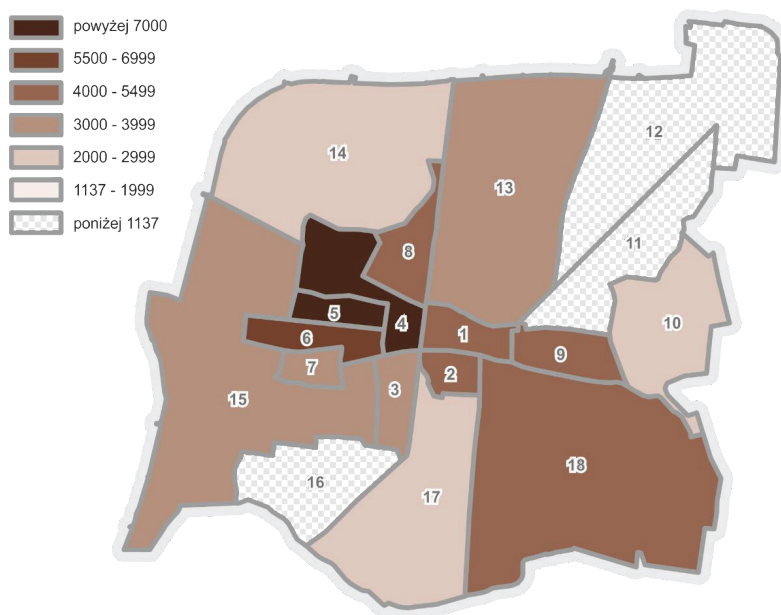
Jednostka 1	4 825	SPEŁNIA
Jednostka 2	5 400	SPEŁNIA
Jednostka 3	3 604	SPEŁNIA
Jednostka 4	8 603	SPEŁNIA
Jednostka 5	8 446	SPEŁNIA
Jednostka 6	6 577	SPEŁNIA
Jednostka 7	3 598	SPEŁNIA
Jednostka 8	5 467	SPEŁNIA
Jednostka 9	4 859	SPEŁNIA
Jednostka 10	2 606	SPEŁNIA
Jednostka 11	568	NIE SPEŁNIA
Jednostka 12	348	NIE SPEŁNIA
Jednostka 13	3 629	SPEŁNIA
Jednostka 14	2 970	SPEŁNIA
Jednostka 15	3 633	SPEŁNIA

Tab. 14. (cd.)

Jednostka 16	993	NIE SPEŁNIA
Jednostka 17	2 488	SPEŁNIA
Jednostka 18	4 099	SPEŁNIA
Piotrków Tryb. OGÓŁEM:	72 712	13 jednostek spełnia warunek graniczny, 3 jednostki NIE spełniają go

Źródło: opracowanie W. Kłosowski (materiały udostępnione przez Autora).

W jednostkach wyłączonych z dalszej analizy zamieszkuje łącznie 1909 osób, co stanowi 2,63% ogólnej populacji mieszkańców. Tak więc po zastosowaniu warunku granicznego dalszej analizie będzie poddanych 97,37% ludności miasta.



Rys. 7. Populacja w obszarze objętym diagnozą i obszary wyłączone (zamieszkałe przez zbyt małą populację)

Źródło: opracowanie: W. Kłosowski (materiały udostępnione przez Autora)

Komentarz metodyczny: przy delimitacji na jednostki urbanistyczne sprawa jest bardziej złożona: generalnie dąży się do tego, aby przy podziale na jednostki od razu unikać tworzenia jednostek bardzo zróżnicowanych ludnościowo. Jednak zróżnicowanie takie może wynikać mimo wszystko, ponieważ w podziale zawsze stosuje się zróżnicowane kryteria, a nie opiera się go jedynie na

liczebności ludności. W takich sytuacjach należy, po pierwsze, brać pod uwagę objęcie analizą wszystkich jednostek, w tym także tych o najmniejszej populacji. Tylko w sytuacji, gdy pewna grupa jednostek urbanistycznych ma wyraźnie (skokowo) mniejsze populacje, niż jednostki pozostałe, a zsumowana liczebność ludności tych jednostek nie przekracza 5% liczebności całej populacji mieszkańców, i dodatkowo ludność tych jednostek mieszka w strukturze osadniczej rozproszonej, a nie zwartej (a więc nie ma mowy o „koncentracji” zjawisk), można takie jednostki wyłączyć z dalszej analizy. Taka sytuacja miała właśnie miejsce w Piotrkowie, gdzie opisaną metodą wyłączono z analizy trzy jednostki, zamieszkałe w sumie przez 2,63% ludności miasta. Warunek graniczny w takim przypadku wyznacza się (umownie, tylko dla celów opisowych) pomiędzy liczebnością najliczniejszej jednostki odrzuconej i najmniej licznej jednostki pozostawionej, na ogół zaokrąglając tę wielkość.

Oba przytoczone przykłady wskazują, że diagnoza rewitalizacyjna z przyczyn czysto metodycznych pomija na ogół niewielką część ludności gminy. To nie znaczy, że ludność ta zostaje całkowicie pominięta; nie będzie jedynie objęta rewitalizacją, ale może być objęta innymi formami interwencji. W powyższym przykładzie Piotrkowa Trybunalskiego wyłączone z diagnozy rewitalizacyjnej jednostkę nr 16 zarekomendowano do objęcia odrębnym programem polityki społecznej.

5.1.2. Wyznaczenie obszaru zdegradowanego

Wytyczenie obszaru zdegradowanego to początkowy etap wyznaczania obszaru rewitalizacji. Z kolei podstawą do wydzielenia obszaru zdegradowanego jest – jak wyjaśniono powyżej – kompleksowa diagnoza obszaru gminy. Obszar zdegradowany został w ustawie zdefiniowany jako obszar gminy znajdujący się w stanie kryzysowym z powodu koncentracji negatywnych zjawisk społecznych, którym towarzyszy co najmniej jedno z czterech wskazanych w ustawie zjawisk kryzysowych innych niż społeczne (ale, jak pokażę dalej – mających także wpływ na sferę społeczną).

Sama koncentracja negatywnych zjawisk społecznych polega, w myśl ustawy, w szczególności na koncentracji na danym obszarze problemów: bezrobocia, ubóstwa, przestępczości, niskiego poziomu edukacji lub kapitału społecznego, a także niewystarczającego poziomu uczestnictwa w życiu publicznym i kulturalnym. Przy tym ustawa jednoznacznie wskazuje, że określenie obszaru zdegradowanego musi opierać się na obiektywnych i weryfikowalnych wskaźnikach i metodach badawczych, dobranych w taki sposób, by były wiarygodne, oraz aby badanie można było powtarzać i dzięki temu monitorować kondycję obszaru. Natomiast nie znajdziemy w ustawie dokładnych wskazań co do metod diagnostycznych ani nawet podpowiedzi, co dokładnie oznacza „koncentracja” negatywnych zjawisk. Tę kwestię musimy rozstrzygnąć praktycznie na poziomie pisania danego programu rewitalizacji, kierując się zdrowym rozsądkiem i wiedzą z zakresu

nauk społecznych i nauki o rozwoju lokalnym. Oto przykład takiej indywidualnie przyjętej metodyki wyznaczania koncentracji negatywnych zjawisk społecznych w diagnozie Piotrkowa Trybunalskiego.

Przykład: diagnoza koncentracji negatywnych zjawisk społecznych w Programie Rewitalizacji dla miasta Piotrkowa Trybunalskiego do 2023 roku

W Programie Rewitalizacji dla miasta Piotrkowa Trybunalskiego do 2023 roku przyjęto strukturę części diagnostycznej dokładnie taką, jak opisana powyżej, toteż diagnoza koncentracji negatywnych zjawisk społecznych stanowi wyodrębniony rozdział 2.2. w części pierwszej diagnozy. We wprowadzeniu metodycznym do tego rozdziału czytamy:

Diagnoza koncentracji negatywnych zjawisk społecznych obejmuje w szczególności kwestie: bezrobocia, ubóstwa, przestępczości, niskiego poziomu edukacji lub kapitału społecznego oraz niewystarczającego poziomu uczestnictwa w życiu publicznym i kulturalnym. W niniejszej diagnozie kwestie te zostały poddane badaniu w takiej właśnie kolejności. **Za „koncentrację” uznano te obszary, w których zjawiska bezrobocia i ubóstwa osiągają jednocześnie poziom znacznie przekraczający średnią dla miasta, a pozostałe trzy zjawiska muszą co najmniej osiągać poziom przekraczający średnią dla miasta.**

Ponadto w przypisie wyjaśniono precyzyjnie pojęcie ‘znacznego przekroczenia średniej’:

Przez „znaczne przekroczenie” rozumie się przynależność do górnego kwartyłu wskaźnika (czterech jednostek o najwyższym poziomie danego negatywnego zjawiska w skali całego miasta Piotrkowa Trybunalskiego).

Zatem przyjęto, że ‘koncentracja negatywnych zjawisk społecznych’ występuje w tych jednostkach, gdzie bezrobocie i ubóstwo są szczególnie wysokie (dana jednostka należy do „najgorszej ćwiartki”), zaś pozostałe problemy społeczne mają natężenie co najmniej ponadprzeciętne (dana jednostka należy do „gorszej połowy”).

Diagnostyka koncentracji negatywnych zjawisk społecznych nie jest jednak wystarczającym warunkiem delimitacji obszaru zdegradowanego. Zgodnie z założeniami wieloaspektowej i zintegrowanej rewitalizacji, diagnoza powinna objąć także inne niż społeczne obszary funkcjonowania gminy. Aby dany obszar uznać za zdegradowany, muszą występować na nim również negatywne zjawiska w co najmniej jednej z poniższych sfer:

- 1) gospodarczej, np. występowanie niskiego stopnia przedsiębiorczości, słabej kondycji lokalnych przedsiębiorstw,
- 2) środowiskowej, np. w zakresie przekroczenia standardów jakości środowiska, obecności odpadów stwarzających zagrożenie dla życia, zdrowia ludzi lub stanu środowiska,

3) przestrzenno-funkcjonalnej, w tym zwłaszcza niewystarczającego wyposażenia w infrastrukturę techniczną i społeczną lub jej złego stanu technicznego, braku dostępu do podstawowych usług lub ich niskiej jakości, niedostosowania rozwiązań urbanistycznych do zmieniających się funkcji obszaru, niskiego poziomu obsługi komunikacyjnej, niedoboru lub niskiej jakości terenów publicznych,

4) technicznej, w szczególności degradacji stanu technicznego obiektów budowlanych, w tym o przeznaczeniu mieszkaniowym oraz braku rozwiązań technicznych umożliwiających efektywne korzystanie z obiektów budowlanych, w szczególności w zakresie energooszczędności i ochrony środowiska.

Jak łatwo zauważyć, żadne z tych „pozaspołecznych” zjawisk kryzysowych nie jest obojętne dla sfery społecznej.

- Słaba kondycja lokalnych przedsiębiorstw to zarazem słabość lokalnego rynku pracy, ale też deficyt dostępu mieszkańców do usług i towarów, a więc – gorsza jakość obszaru zamieszkania.

- Przekroczenie standardów środowiskowych także obniża jakość miejsca zamieszkania, ale jednocześnie może wiązać się ściśle z innymi problemami, np. „ubóstwem energetycznym” i zjawiskiem palenia w piecach – z przyczyn ekonomicznych – odpadami i najtańszymi paliwami o najwyższej szkodliwości.

- Niewystarczające wyposażenie w infrastrukturę techniczną i społeczną to – przykładowo – ograniczony dostęp do przyjaznych przestrzeni publicznych wysokiej jakości, a więc ograniczenie dla tworzenia się i umacniania lokalnej wspólnoty.

- Techniczne problemy ze stanem budynków mają na ogół bardzo proste przełożenie na warunki zamieszkania.

Jak więc widać, wszystkie diagnozowane w pierwszym etapie zjawiska mają bezpośredni lub pośredni wpływ na sferę społeczną.

Obszar zdegradowany można wyznaczyć tam, gdzie uprzednio wyznaczono koncentrację negatywnych zjawisk społecznych, a następnie stwierdzono, że nakłada się na nią co najmniej jedno z powyższych czterech zjawisk kryzysowych. Obszar zdegradowany nie musi mieć charakteru zwartego i może być podzielony na podobszary, również takie, które nie mają ze sobą wspólnych granic. Ważne, by każdy z wyodrębnionych podobszarów cechował się koncentracją negatywnych zjawisk społecznych oraz nałożonym na nie współwystępowaniem co najmniej jednego z pozostałych wymienionych powyżej (mogą to być różne zjawiska na różnych podobszarach obszaru zdegradowanego, np. na jednym problemy społeczne oraz gospodarcze, zaś na drugim – społeczne oraz przestrzenno-funkcjonalne). Nie ma ograniczeń wielkościowych dla wyznaczonego obszaru zdegradowanego (pojawia się one dopiero na etapie wyznaczania obszaru rewitalizacji), ale zdrowy rozsądek podpowiada, że obszar taki, jeśli ma być obszarem koncentracji zjawisk, nie może obejmować większości gminy, ale raczej jej niewielką część.

5.1.3. Wyznaczanie obszaru rewitalizacji

Art. 10 ust. 1 ustawy o rewitalizacji stanowi:

„Obszar obejmujący całość lub część obszaru zdegradowanego, cechujący się szczególną koncentracją negatywnych zjawisk, o których mowa w art. 9 ust. 1, na którym z uwagi na istotne znaczenie dla rozwoju lokalnego gmina zamierza prowadzić rewitalizację, wyznacza się jako obszar rewitalizacji”.

Obszar rewitalizacji można wyznaczyć na całości lub części obszaru zdegradowanego (jednak nigdy poza tym obszarem). Obszar rewitalizacji nie może obejmować więcej niż 20% terytorium gminy, a jego mieszkańcy nie mogą stanowić więcej niż 30% ludności gminy. W praktyce zaleca się, aby obszar był zdecydowanie mniejszy (obejmował nie więcej niż kilka procent terytorium i populacji), co sprzyja faktycznej koncentracji działań rewitalizacyjnych, a nie ich rozpraszaniu.

Jak wynika z zacytowanego na wstępie przepisu, przy wyznaczaniu obszaru rewitalizacji w ramach wcześniej ustalonego obszaru zdegradowanego gmina może brać pod uwagę dwa rodzaje czynników:

1. Szczególną koncentrację zjawisk kryzysowych,
2. Istotne znaczenie danego obszaru dla rozwoju lokalnego.

Tak więc o ile wyznaczenie obszaru zdegradowanego było czysto diagnostyczne, o tyle wyznaczenie obszaru rewitalizacji jest już po części diagnostyczne, a po części stanowi wyraz przyjętej polityki rozwojowej, bo jego częścią jest uznanie (arbitralne) danego obszaru za ważny dla rozwoju gminy.

PRZYKŁAD: metodologia delimitacji obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji w Łodzi⁷

Jako przykład rozwiązań diagnostycznych, zgodnych z zaleceniami ustawy o rewitalizacji, można wskazać procedury i wskaźniki przyjęte na potrzeby wytyczania obszaru rewitalizacji w Łodzi. Autorką tej koncepcji metodycznej jest Hanna Gill-Piątek, która zaadaptowała do tego celu część brytyjskiej metodyki wyznaczania Wielowymiarowego Wskaźnika Deprywacji (*Index of Multiple Deprivation*⁸). W omawianym łódzkim przypadku metodologia wyznaczania obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji odpowiadała wymaganiom formalnym, wynikającym z ustawy o rewitalizacji. Zastosowano tu również art. 12 ustawy o rewitalizacji, umożliwiający odwołanie się do już istniejących miejskich dokumentów, pod

⁷ Opracowano na podstawie: *Metodologia delimitacji obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji*, http://uml.lodz.pl/rewitalizacja/obszar_zdegradowany_i_obszar_rewitalizacji/ (dostęp: 10.11.2016).

⁸ A. Greig, M. El-Haram, M. Horner, *Using deprivation indices in regeneration: Does the response match the diagnosis?*, „Cities” 2010 vol. 27, p. 476–482. Model brytyjski obejmuje dodatkowo czynniki zdrowotne i dostęp do ochrony zdrowia, czego nie uwzględniono w polskiej ustawie o rewitalizacji.

warunkiem, że zamieszczone w nich analizy spełniają inne uwarunkowania ustawowe. W związku z tym, dane diagnostyczne czerpano z nowo opracowanych dokumentów strategicznych, charakteryzujących priorytetowe sfery funkcjonowania miasta. W zakresie problemów społecznych powoływano się na lokalną strategię rozwiązywania problemów społecznych – „Politykę Społeczną dla Łodzi 2020+”, z kolei zasięg degradacji przestrzennej i technicznej określono na podstawie „Polityki Rozwoju Przestrzennego Łodzi”. Analizy głównych problemów, o których mowa w art. 9 ustawy, dokonano na podstawie map dotyczących przestrzennego rozkładu zjawisk, dołączonych do strategii „Polityki Społecznej dla Łodzi 2020+”.

W pierwszym kroku przeprowadzono analizę rozmieszczenia podstawowych negatywnych zjawisk społecznych wymienionych w ustawie o rewitalizacji, tj. bezrobocia, ubóstwa, przestępczości, niskiego poziomu edukacji lub kapitału społecznego oraz niewystarczającego poziomu uczestnictwa w życiu publicznym i kulturalnym. Jak już wspomniano, dla potrzeb wyznaczenia obszaru zdegradowanego opracowano model inspirowany brytyjskim Wielowymiarowym Wskaźnikiem Deprywacji i przyjęto następujące wartości:

1. Bezrobocie: waga 30%, na podstawie map⁹:

- Natężenie i rozmieszczenie osób bezrobotnych – dane MOPS – grudzień 2015 r.;

- Natężenie i rozmieszczenie osób trwale bezrobotnych – dane MOPS – grudzień 2015 r.

2. Ubóstwo: waga 35%, na podstawie map:

- Rozkład i ilość zasiłków stałych – dane MOPS – grudzień 2015 r.;
- Rozkład i ilość zasiłków okresowych – dane MOPS – grudzień 2015 r.;
- Ilość zasiłków okresowych na 100 mieszkańców – dane MOPS – grudzień 2015 r.;

- Rozkład i ilość zasiłków celowych – dane MOPS – grudzień 2015 r.;
- Rozkład i ilość dożywiania – dane MOPS – grudzień 2015 r.;
- Ilość zasiłków na dożywianie na 100 mieszkańców – dane MOPS – grudzień 2015 r.;

- Suma zadłużeń lokali mieszkalnych komunalnych – dane z Wydziału Budynków i Lokali, Departament Gospodarowania Majątkiem UMŁ – grudzień 2015 r.

3. Przestępczość: waga 10%, na podstawie map:

- Wykroczenia, III kwartał 2015 r. – dane ze Straży Miejskiej – grudzień 2015 r.;
- Niebieskie karty – dane MOPS – grudzień 2015 r.;
- Liczba zdarzeń – źródło: Wydział Prewencji KMP Łódź – grudzień 2015 r.;
- Liczba interwencji – źródło: Wydział Prewencji KMP Łódź – grudzień 2015 r.;
- Liczba wszczętych spraw w ramach procedury „Niebieska Karta” – źródło: Wydział Prewencji KMP Łódź – grudzień 2015 r.

⁹ Mapy stanowią załącznik do Polityki Społecznej dla Łodzi 2020+, w wersji elektronicznej: http://gis2.mapa.lodz.pl/flexviewers/analiza_rewitalizacji/.

4. Niski poziom edukacji lub kapitału społecznego: waga 15%, na podstawie map:

- Średnie wyniki egzaminów w szkołach podstawowych w latach 2014–2015 r. – dane z Wydziału Edukacji, Departament Spraw Społecznych UMŁ – grudzień 2015 r. (wyniki szkół i poszczególnych uczniów w odniesieniu do miejsca zamieszkania);
- Średnie wyniki egzaminu gimnazjalnego z języka polskiego w latach 2014–2015 r. w gimnazjach – dane z Wydziału Edukacji, Departament Spraw Społecznych UMŁ – grudzień 2015 r. (wyniki szkół i poszczególnych uczniów w odniesieniu do miejsca zamieszkania);
- Średnie wyniki egzaminu gimnazjalnego z matematyki w latach 2014–2015 r. w gimnazjach – dane z Wydziału Edukacji, Departament Spraw Społecznych UMŁ – grudzień 2015 r. (wyniki szkół i poszczególnych uczniów w odniesieniu do miejsca zamieszkania);
- Średnie wyniki egzaminu gimnazjalnego z przedmiotów przyrodniczych w latach 2014–2015 r. w gimnazjach – dane z Wydziału Edukacji, Departament Spraw Społecznych UMŁ – grudzień 2015 r. (wyniki szkół i poszczególnych uczniów w odniesieniu do miejsca zamieszkania).

5. Niewystarczający poziom uczestnictwa w życiu publicznym i kulturalnym: waga 10%, na podstawie map:

- Frekwencja wyborcza – na podstawie wyborów do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, przeprowadzonych 25 października 2015 r. – dane ze strony Państwowej Komisji Wyborczej;
- Liczba wypożyczonych książek – czytelnictwo – dane z Wydziału Kultury, Departament Komunikacji Społecznej i Zdrowia UMŁ – grudzień 2015 r.

W następnym etapie, na podstawie zapisów programu *Polityka przestrzenna-go rozwoju Łodzi*, zestawiono wyniki badania rozkładu problemów społecznych z występowaniem negatywnych zjawisk w sferze przestrzennie-funkcjonalnej i technicznej miasta.

W ostatnim kroku, kierując się wynikami opisanej powyżej analizy, a także uwzględniając propozycje wynikające z konsultacji społecznych, wyznaczono granice obszaru zdegradowanego. Obszar cechujący się szczególną koncentracją negatywnych zjawisk, o których mowa w art. 9 ust. 1 ustawy o rewitalizacji, który gmina uznała także za szczególnie istotny dla rozwoju lokalnego, wyznaczono jako obszar rewitalizacji. Diagnoza potwierdziła występowanie kryzysu na całym obszarze zamieszkałym. Bezpośrednimi miejscami kryzysu społecznego nie są tereny niezamieszkałe: parki, przestrzenie publiczne czy teren po zabytkowej fabryce. Jednak zostały one także włączone w obszar rewitalizacji jako spójne z nim funkcjonalnie i niezbędne dla zrealizowania celów rewitalizacji – podniesienia jakości życia na tym obszarze.

5.2. Szczegółowa diagnoza, będąca częścią programu rewitalizacji

Dopiero teraz przystępujemy do szczegółowej diagnozy, o której mowa w art. 4 ust. 1 p. 2, oraz art. 15 ust. 1 p. 1 ustawy o rewitalizacji. Tym razem diagnoza ta dotyczy już tylko obszaru rewitalizacji (a nie całego obszaru gminy), ale za to jest szczegółowa, a więc – pogłębiona i nastawiona na odkrycie powiązań przyczynowo-skutkowych pomiędzy czynnikami kryzysowymi, a ponadto powinna na tym etapie objąć także potencjały obszaru rewitalizacji a nie tylko zjawiska kryzysowe.

W omawianym powyżej łódzkim przypadku wyniki analizy negatywnych zjawisk w obszarze rewitalizacji zostały zestawione z analizą lokalnych potencjałów. Za potencjały obszaru uznano w szczególności:

1. **Kapitał kulturowy i potencjał dziedzictwa kulturowego**, będące fundamentem współczesnej tożsamości lokalnej. Mierniki: identyfikacja dziedzictwa kulturowego, zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, dotychczasowe inwestycje i remonty kamienic.

2. **Potencjał aktywności gospodarczej** rozumiany jako potencjał optymizmu rynku co do szans prowadzenia z sukcesem biznesu w obszarze rewitalizacji. Mierniki: liczba i rozkład terytorialny podmiotów gospodarczych.

3. **Potencjał aktywności obywatelskiej** rozumiany przede wszystkim jako miara gotowości partycypacji mieszkańców w procesach rewitalizacyjnych. Mierniki: liczba organizacji pozarządowych oraz ilość wniosków do budżetu obywatelskiego składanych z obszaru rewitalizacji.

4. **Potencjał demograficzny** obszaru, w szczególności profil demograficzny w podziale na ekonomiczne grupy wieku i jego perspektywiczność. Mierniki: rozkład terytorialny ludności według wieku¹⁰.

Należy pamiętać o dwóch podstawowych funkcjach szczegółowej diagnozy wykonywanej na tym etapie. Po pierwsze, szczegółowa diagnoza ma opisać w sposób pogłębiony kryzys, jaki zastaliśmy na obszarze i sformułować hipotezy co do mechanizmów jego powstania, a w konsekwencji – umożliwić trafniejszy dobór przedsięwzięć rewitalizacyjnych podejmowanych w odpowiedzi na ten kryzys. Po drugie, szczegółowa diagnoza spełnia też rolę ewaluacji *ex ante*, a więc – oceny stanu obszaru w chwili przystępowania do rewitalizacji, która będzie następnie podstawą mierzenia postępów rewitalizacji.

¹⁰ Co ciekawe, diagnozy prowadzone w Łodzi wykazały, że: „udział seniorów w populacji jest – wbrew stereotypowemu postrzeganiu tego obszaru – nieco niższy, niż średnio w mieście. Jest to więc obszar demograficznie młody. Obecnie grupą nadreprezentowaną są dzieci i młodzież w przedziale wieku 8–25 lat. Jednak z kolei dzieci do lat siedmiu są grupą lekko niedoreprezentowaną. Perspektywiczność demograficzna populacji obszaru rewitalizacji nie jest więc obecnie trwała”.

5.2.1. Szczegółowa diagnoza jako ewaluacja *ex ante* stanu społecznego na obszarze rewitalizacji

Diagnoza szczegółowa, jeśli ma być podstawą do późniejszego mierzenia postępów rewitalizacji, powinna albo zawierać od razu wartości bazowe wskaźników, którymi będziemy następnie mierzyli sukces naszych działań rewitalizacyjnych, albo powinna co najmniej opisywać sposób uzyskania pomiaru takich wartości przed rozpoczęciem działań. Wówczas w części planistycznej programu rewitalizacji przy opisie przedsięwzięć pojawią się z kolei wartości referencyjne tych samych wskaźników (te wartości, które planujemy osiągnąć) i w ten sposób powstanie mechanizm umożliwiający bieżące śledzenie (monitoring) i ocenę postępów (ewaluację) procesu rewitalizacji.

Przykład struktury narzędzia służącego takiemu monitorująco-ewaluacyjnemu zastosowaniu diagnozy pokazuje poniższa tabela.

Tab. 15. Narzędzie monitoringu Strategii Rozwoju Miasta X

Cel: opis		Wskaźniki monitoringu					Opis uszczegółowiający
		Nazwa wskaźnika	Lata				
			2008	2009	2010	2011	
Cel 1. Zdrowie, światło, kulturalne i z informatyzowane społeczeństwo							
Priorytet 1.1. Tworzenie nowoczesnego programu sportowo-rekreacyjnego i kulturalnego dla miasta							
Zadania	1.1.1.	Ilość wydarzeń kulturalnych					
	Rozszerzenie i różnicowanie oferty rekreacyjno-sportowej i kulturalnej, dostosowanej do potrzeb odbiorców	Ilość wydarzeń sportowych					
		Liczba uczestników					
		Liczba widzów					
		1.1.2.	Powierzchnia w m² nowych lub zmodernizowanych placówek kultury i rekreacji				
	Rozszerzenie bazy działalności placówek kultury i rekreacji oraz unowocześnienie sprzętu	Ilość zmodernizowanych lub nowych urządzeń					
		Liczba mieszkańców miasta korzystających z obiektów kultury, rekreacji i sportu w ciągu roku					

Cel: opis		Wskaźniki monitoringu						Opis uszczegółowiający
		Nazwa wskaźnika	Lata					
			2008	2009	2010	2011	2012	
Zadania	1.1.3. Zacieśnienie współpracy pomiędzy placówkami	Ilość projektów zrealizowanych we współpracy pomiędzy placówkami						
		Ilość podpisanych umów, porozumień pomiędzy placówkami						

Źródło: materiały niepublikowane Zespołu Monitorującego Strategię Rozwoju Miasta X¹¹.

Narzędzie jest uzupełniane przez naczelników poszczególnych wydziałów urzędu za cały okres obowiązywania strategii. Efektem działania zespołu monitorującego jest raport z realizacji strategii rozwoju miasta, stanowiący podstawę prac nad kolejną aktualizacją dokumentu. Jako osoba zaangażowana w prace zespołu, do największych barier utrudniających właściwą ewaluację i monitoring strategii zaliczam:

- niespójność danych pozyskiwanych z poszczególnych wydziałów urzędu,
- braki danych pochodzących od podmiotów, będących co prawda jednostkami organizacyjnymi miasta, ale nie wchodzących w skład struktury organizacyjnej urzędu,
- brak znajomości założeń strategii wśród urzędników,
- ręczne wypełnianie narzędzia badawczego,
- brak koordynatora monitoringu po stronie urzędu,
- brak ciągłości i zrozumienia celów i działań strategicznych wśród władz lokalnych, powodowany m.in. konsekwencjami kadencyjności władz lokalnych.

Z kolei utworzenie zespołu ds. monitorowania strategii rozwojowych mogę ocenić pozytywnie w aspektach: wymiany poglądów i opinii różnych grup interesariuszy, wykorzystania wiedzy eksperckiej, umożliwiającej zarówno lepszą systematyzację i analizę danych, jak i zastąpienie i modyfikację wskaźników w zależności od jakości danych, odnoszących się do poszczególnych zadań i priorytetów strategii. Praca zespołu służy również promocji działań prorozwojowych wśród przedstawicieli mieszkańców miasta i władz lokalnych¹².

¹¹ Autorka jest przewodniczącą zespołu monitorującego strategię.

¹² Więcej na ten temat można przeczytać w: J. Przywojska, *Strategiczne zarządzanie rozwojem gminy*, [w:] P. Ucieklak-Jeż (red.), *Współczesne problemy społecznej gospodarki rynkowej*, Akademia Jana Długosza, Częstochowa 2014.

5.2.2. Szczegółowa diagnoza jako pogłębione spojrzenie na lokalny kryzys

Powyżej omówiono szczegółową diagnozę w roli ewaluacji *ex ante*. Szczególnie istotne były w tym przypadku: wymierność ujęcia i możliwość pomiaru zmiany następującej w wyniku prowadzonej rewitalizacji. Toteż dominowały w tamtym ujęciu ilościowe metody badawcze, w dużej części oparte o gotową lub specjalnie gromadzoną statystykę lokalną.

Teraz przystępujemy do omawiania drugiej, a w istocie właśnie pierwotnej roli szczegółowej diagnozy, a mianowicie – do prób odkrycia przyczyn i mechanizmów, które wywołały zdiagnozowany kryzys. Diagnoza na tym etapie identyfikuje powiązania między zjawiskami, ich natężenie i wywoływane efekty.

Ponownie podkreślam, że diagnoza na tym etapie dotyczy nie tylko zjawisk negatywnych (kryzysotwórczych), ale i potencjałów środowiska lokalnego jako prawdopodobnych stymulatorów procesu rewitalizacji. Właśnie diagnoza potencjałów jest trzecim – obok ograniczonego zasięgu terytorialnego i pogłębienia metod diagnostycznych – wyróżnikiem tego etapu diagnozy na tle wcześniejszej diagnozy, służącej wyznaczeniu obszarów.

Celem obecnego etapu diagnozy jest zatem próba wyjaśnienia genezy i natężenia kryzysu lokalnego oraz wskazania potencjałów (pozytywnych endogennych zasobów obszaru), które mogą wspomagać procesy rewitalizacji.

5.2.3. Podejście badawcze na etapie diagnozy szczegółowej

Jak pamiętamy, dla celów monitorująco-ewaluacyjnych uznaliśmy przydatność ilościowych metod badawczych. Dane w postaci liczb mają tę zaletę, że ich prezentacja jest bardziej przekonująca dla większości osób, że łatwiej w ich obrębie formułować oceny co do postępu jakichś procesów, co do wzrostu zjawisk oczekiwanych lub ograniczania zjawisk niekorzystnych. Pytania badawcze w tym obszarze na ogół zawierają człon „ile?” (o ile wzrosło lub zmniejszyło się dane zjawisko obserwowalne).

Jednak dla celów wyjaśnienia przyczyn zastanego kryzysu bardziej przydatne są pytania w rodzaju: „jak?”, „dlaczego?”, „w jaki sposób?”, „z jakich przyczyn?” itp. Na takie pytania będziemy szukali odpowiedzi przede wszystkim metodami jakościowymi. Zdają sobie z tego sprawę także praktycy diagnostyki lokalnej, którzy zaczynają stosować jakościowe metody badań społecznych i przestrzennych, bowiem najprawdopodobniej przekonali się, że dają one wyniki niemożliwe do uzyskania wyłącznie metodami ilościowymi. Oto przykład zestawu narzędzi diagnostycznych, stosowanych właśnie przez praktyków rewitalizacji – Pracownię Zrównoważonego Rozwoju z Torunia.

Tab. 16. Przykładowe formy pogłębionych badań diagnostycznych

Zakres danych	Zjawisko	Przykładowa forma diagnozy
Dane podstawowe	Bezrobocie	Wywiady z pracownikami służb społecznych, organizacji pozarządowych, pracowników PUP, których rejony i obszary działania pokrywają się z obszarem zdegradowanym.
	Ubóstwo i wykluczenie społeczne	Wywiady z pracownikami służb społecznych, organizacji pozarządowych, pracowników PUP, których rejony i obszary działania pokrywają się z obszarem zdegradowanym.
	Przestępczość	Wywiady z dzielnicowymi.
	Poziom edukacji	Wywiady z zespołami pedagogicznymi.
	Kapitał społeczny i uczestnictwo w życiu publicznym	Wywiad z osobą z ramienia urzędu miasta, odpowiedzialną za współpracę z organizacjami pozarządowymi – obszary miasta o najniższym poziomie kapitału społecznego i uczestnictwa w życiu publicznym.
	Uczestnictwo w życiu kulturalnym	Wywiady z przedstawicielami instytucji kultury, animatorami kultury – obszary miasta o najniższym uczestnictwie mieszkańców w kulturze.
Dane dodatkowe	Gospodarka	Badania przestrzeni – należy przeprowadzić badania, polegające na spisie z natury liczby lokali do wynajęcia, zamkniętych firm.
	Stan techniczny i środowiskowy	Obszary miasta o najgorszym stanie technicznym obiektów budowlanych, w tym mieszkaniowych, oraz miejsca, w których brakuje rozwiązań technicznych umożliwiających energooszczędność i ochronę środowiska – wywiady z administratorami (spółdzielnie, zarządcy, mienie komunalne). Respondenci wskazują na mapie obszaru zdegradowanego te miejsca, obszary, w których, w ich ocenie, stan techniczny obiektów budowlanych oraz wyposażenie w infrastrukturę umożliwiającą energooszczędność i ochronę środowiska jest na najniższym poziomie.
	Przestrzeń i funkcjonalność	Jakość terenów publicznych: sondaż wśród mieszkańców, wskazanie miejsc w obszarze zdegradowanych, szczególnie deficytowych funkcjonalnie. Badania przestrzeni: obserwacje, ocena miejsc i infrastruktury.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: P. Wielgus, P. Kołacz, *Przepis na rewitalizację*, Fundacja dla Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego 2015, s. 25–26.

Ustawa o rewitalizacji nie reguluje metodyki prowadzenia badań naukowych i analiz na potrzeby diagnozy obszaru rewitalizowanego. W art. 4 określono jednak podstawowe wymagania tym zakresie, nakazując wykorzystanie mierników o określonych cechach (obiektywne i weryfikowalne), a także dostosowanie metod analizy do lokalnych uwarunkowań. W dalszej części rozdziału zaproponowane zostaną wybrane metody pomiaru zjawisk społecznych.

5.2.4. Pomiar ubóstwa

Ubóstwo jest zjawiskiem złożonym i wielowymiarowym. Stąd też nie ma jednej powszechnie obowiązującej jego definicji, a liczebność i charakterystyka społeczno-demograficzna populacji ubogich zależą w dużym stopniu od przyjętej metody pomiaru. Ubóstwo można mierzyć w sposób absolutny, odnosząc się jedynie do np. braku wystarczającej ilości pieniędzy, która pozwalałaby na zaspokojenie podstawowych potrzeb materialnych. Ubóstwo może mieć również charakter relatywny – mierzymy je wówczas jako nierówności społeczne, odniesione np. do średniej lub mediany dochodów. Pomiar biedy może dotyczyć jednego wymiaru tego zjawiska lub mieć kompleksowy charakter i uwzględniać jego wielowymiarowość. Przykładem wielowymiarowej analizy ubóstwa na poziomie lokalnym może być Wielowymiarowy Indeks Deprywacji Lokalnej (WIDL)¹³. Wymiary deprywacji uwzględnione przy jego tworzeniu obejmują: dochody ludności, zatrudnienie, warunki życia, edukację oraz dostęp do dóbr i usług. Poniższa tabela prezentuje wskaźniki wykorzystane do pomiaru w każdym z wymiarów deprywacji.

Tab. 17. Składowe Wielowymiarowego Indeksu Deprywacji Lokalnej

Wymiar deprywacji	Opis wskaźnika
Dochód ludności	Wskaźnik dochodów własnych gmin i miast na prawach powiatu, stanowiących udział w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) <i>per capita</i> . Zmienna pozwala szacunkowo określić wysokość dochodów mieszkańców danej gminy, osiąganych z pracy poza rolnictwem.
Zatrudnienie	Wskaźnik bezrobocia rejestrowanego, odnoszący liczbę bezrobotnych do liczby osób w wieku produkcyjnym w danej gminie. Miernik stanowi ekwiwalent stopy bezrobocia z uwagi na brak danych o osobach aktywnych zawodowo na poziomie gminnym.
Warunki życia	Odsetek mieszkań wyposażonych w łazienkę. Brak łazienki wskazuje na substandardowe warunki mieszkaniowe.
Edukacja	Wyniki egzaminu gimnazjalnego w części matematyczno-przyrodniczej. Wskaźnik przyjęty z uwagi na brak danych nt. wykształcenia ludności na poziomie gminnym.
Dostęp do dóbr i usług	Liczba osób przypadająca na 1 mieszkanie. Miernik w sposób pośredni wskazuje na dostępność mieszkań w danych układzie terytorialnym. Odsetek dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym. Obrazuje dostępność usług opiekuńczo-wychowawczych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie M. Smętkowski, *Lokalna koncentracja deprywacji w Polsce*, Raporty i Analizy Euroreg 8/2016, Warszawa 2016.

¹³ M. Smętkowski, *Lokalna koncentracja deprywacji w Polsce*, Raporty i Analizy Euroreg 8/2016, Warszawa 2016.

Kolejne metody pomiaru ubóstwa na poziomie lokalnym proponuje Główny Urząd Statystyczny (Departament Badań Społecznych i Warunków Życia). Metodologię pomiaru opracowano na potrzeby analizy ubóstwa na podstawie wyników badania spójności społecznej.

Ubóstwo warunków życia

GUS proponuje ocenę zasięgu ubóstwa warunków życia z wykorzystaniem złożonego wskaźnika warunków życia oraz ocenę braku równowagi budżetowej. Konstruując syntetyczny wskaźnik złych warunków życia, przyjęto ogólne założenie, że wskaźnik ten powinien odzwierciedlać brak zaspokojenia różnego typu potrzeb – zarówno o charakterze materialnym, jak i niematerialnym, rozpowszechnionych w społeczeństwie oraz uznawanych przez jego większość za niezbędne do zaspokojenia. We wskaźniku syntetycznym uwzględniono 30 symptomów dotyczących: jakości mieszkania, poziomu wyposażenia w dobra trwałego użytku, deprywacji różnego typu potrzeb konsumpcyjnych. Zastosowano prostą formułę zliczania wskaźników częściowych, wyrażających negatywne symptomy. Za zagrożone ubóstwem uznano te gospodarstwa domowe, w których zaobserwowano co najmniej 10 przejawów złych warunków życia.

Tab. 18. 30 symptomów ubóstwa warunków życia – metodologia GUS

Nr	Elementy składowe wskaźnika złych warunków życia
1	Zły stan instalacji elektrycznej lub jej brak
2	Brak zainstalowanego ogrzewania lub piece na opał (na węgiel, drewno, trociny)
3	Złe warunki sanitarne (brak wody bieżącej, w tym ciepłej, łazienki, toalety)
4	Mieszkanie ciemne, wilgotne
5	Mieszkanie usytuowane: w hałaśliwym otoczeniu, w rejonie o skażonym środowisku naturalnym (pył, dym, inne zanieczyszczenia)
6	Mieszkanie zbyt małe (jak na potrzeby gospodarstwa) lub nie każda osoba dorosła ma samodzielny pokój lub wydzielone w mieszkaniu swoje stałe miejsce do odpoczynku, nauki i pracy
7	Brak możliwości utrzymania odpowiedniej temperatury w mieszkaniu (niewystarczająco ciepło w zimie, niewystarczająco chłodno w lecie)
8	Złe warunki mieszkaniowe – ogólna ocena (subiektywna)
9	Brak pralki
10	Brak lodówki, chłodziarki
11	Brak kuchenki mikrofalowej lub wielofunkcyjnego robota kuchennego
12	Brak odkurzacza
13	Brak radia lub telewizora
14	Brak odtwarzacza CD, DVD, MP3, telewizji kablowej lub satelitarnej
15	Brak telefonu (stacjonarnego, komórkowego)
16	Brak komputera
17	Brak dostępu do Internetu z przyczyn finansowych
18	Złe wyposażenie gospodarstwa w dobra trwałe – ogólna ocena (subiektywna)
19	Brak samochodu z przyczyn finansowych

Tab. 18. (cd.)

Nr	Elementy składowe wskaźnika złych warunków życia
20	Brak pieniędzy na rozrywkę (wyjście do kina, teatru, restauracji, na koncert itp.)
21	Brak pieniędzy na przynajmniej jeden tydzień wakacji raz w roku
22	Gospodarstwo nie może sobie pozwolić na zaproszenie raz w miesiącu swojej rodziny lub przyjaciół na obiad, kolację lub inny poczęstunek
23	Gospodarstwo nie może sobie pozwolić na ofiarowanie swoim najbliższym (rodzicom, rodzeństwu, dorosłym dzieciom) prezentów przynajmniej raz w roku
24	Brak pieniędzy na zakup książek lub prasy
25	Brak pieniędzy na zakup leków
26	Brak pieniędzy na wizyty u lekarzy specjalistów lub lekarza dentysty
27	Brak pieniędzy na zakup obuwia, odzieży, pościeli
28	Brak pieniędzy na wymianę zużytych mebli
29	Brak pieniędzy na żywność (rezygnacja z jedzenia mięsa, świeżych owoców, warzyw)
30	Konieczność rezygnacji z któregoś z podstawowych posiłków (śniadania, obiadu lub kolacji) ze względu na brak pieniędzy

Źródło: Główny Urząd Statystyczny, Departament Badań Społecznych i Warunków Życia, *Różne oblicza polskiej biedy (wielowymiarowa analiza ubóstwa na podstawie wyników badania spójności społecznej)*, Materiał na konferencję prasową w dniu 30 listopada 2012 r., s. 10.

Ubóstwo braku równowagi budżetowej

Do analizy tej formy ubóstwa wykorzystano syntetyczny wskaźnik braku równowagi budżetowej, uwzględniający zarówno subiektywne opinie gospodarstw domowych, dotyczące ich statusu materialnego, jak również fakty świadczące o trudnościach budżetowych gospodarstwa (w tym o zaległościach w opłatach). Gospodarstwo domowe zostało uznane za ubogie z punktu widzenia „nieradzenia sobie z budżetem” jeśli wystąpiły przynajmniej 4 z 7 uwzględnionych symptomów.

Tab. 19. Symptomy ubóstwa braku równowagi budżetowej – metodologia GUS

Nr	Elementy składowe wskaźnika braku równowagi budżetowej
1	Zaległości w opłatach czynszowych, za elektryczność, gaz lub w spłatach kredytu mieszkaniowego (co najmniej dwumiesięczne zaległości w opłatach lub miesięczne i dłuższe w spłacie kredytu mieszkaniowego)
2	Subiektywna opinia gospodarstwa, dotycząca braku możliwości „związania końca z końcem” („wiążanie końca z końcem” z trudnością lub wielką trudnością)
3	Gospodarstwo musi na co dzień bardzo oszczędnie gospodarować pieniędzmi lub pieniędzy nie starcza nawet na podstawowe potrzeby (samoocena)
4	Deklarowane dochody gospodarstwa domowego niższe niż niezbędny (minimalny) poziom dochodów, pozwalający „związać koniec z końcem”
5	Zaciągnięta pożyczka lub kredyt na bieżące wydatki konsumpcyjne (żywność, odzież, obuwie, stałe opłaty)

Nr	Elementy składowe wskaźnika braku równowagi budżetowej
6	Odczuwanie przez gospodarstwo domowe dużych trudności w dokonywaniu bieżących wydatków z powodu spłat pożyczek/kredytów
7	Deklaracja gospodarstwa domowego, wskazująca na brak jakiejkolwiek swobody finansowej (brak możliwości pokrycia niespodziewanego wydatku w wysokości 400–500 zł)

Źródło: Główny Urząd Statystyczny, Departament Badań Społecznych i Warunków Życia, *Różne oblicza polskiej biedy (wielowymiarowa analiza ubóstwa na podstawie wyników badania spójności społecznej)*, materiał na konferencję prasową w dniu 30 listopada 2012 r., s. 10.

Praktyczne wskazówki co do pomiarów ubóstwa w skali lokalnej

Powyższe metody pomiaru ubóstwa wydają się na tyle zaawansowane, że w praktyce mają na razie bardzo ograniczone zastosowanie w diagnozach lokalnych. Gminy po prostu nie umieją z nich korzystać. Idealem byłoby, gdyby gmina mogła objąć całą populację mieszkańców obszaru rewitalizacji prawidłowym badaniem ilościowym, opartym – na przykład – o koncepcję wskaźnika braku równowagi budżetowej GUS, w pełni zadowalające byłoby także wylosowanie (prawidłowe!) reprezentatywnej próby tej populacji i przebadanie jej. Jednak zwróćmy uwagę od razu na fakt, że ubóstwo jest tematem niezwykle drażliwym społecznie i należy dobierać narzędzia badawcze z wielką ostrożnością. Ankieta będzie narażona na bardzo niski zwrot, i to z dużym prawdopodobieństwem nieudzielania odpowiedzi właśnie przez najuboższych. Z kolei wywiady kwestionariuszowe czy telefoniczne to konieczność odślaniania swojej sytuacji przed obcą osobą, co dla wielu respondentów może być zbyt opresyjne.

Koncepcję wskaźnika braku równowagi budżetowej GUS można wykorzystać również jako inspirację do tworzenia rozbudowanych narzędzi badań jakościowych (np. list poszukiwanych informacji badawczych do wywiadów), jednak wówczas nie uzyskamy obrazu statystycznego. W skali lokalnej potrzebne mogą być metody dużo prostsze, a jednocześnie wystarczająco skuteczne. W celu zaproponowania takich metod odwołajmy się do praktycznej definicji, przyjętej przez Mayors' Education Policy Advisors Network (EPAN)¹⁴:

Ubóstwo to stan doznawania przez kogoś przynajmniej jednego z dwóch następujących problemów:

- 1) głęboki niedostatek – jego dochody ekwiwalentne na członka rodziny są niższe niż 60% mediany takich dochodów w danym kraju (kryterium dochodowe),
- 2) głęboka deprywacja materialna – brak środków na wydatki związane z realizacją podstawowych, uzasadnionych potrzeb: opłacenia bieżących rachunków za czynsz i energię, ogrzania domu, pokrycia niespodziewanych wydatków, zjedzenia przynajmniej raz na dwa dni posiłku z odpowiednią ilością białka, spędzenia tygodnia urlopu rocznie poza miejscem zamieszkania, posiadania

¹⁴ <http://docplayer.net/15976940-Mayors-education-policy-advisors-network-epan.html>.

podstawowych udogodnień technicznych, standardowych dla danego społeczeństwa (kryterium wydatkowe).

Istotne jest w tej definicji odróżnienie ubóstwa dochodowego od ubóstwa wydatkowego jako dwóch – do pewnego stopnia rozdzielnych – zjawisk. **Ubóstwo dochodowe** to po prostu osiąganie dochodów na tyle niskich, że w przeliczeniu na członka rodziny nie osiągają one określonego pułapu. Natomiast **ubóstwo wydatkowe** to stan niemożności dokonywania niezbędnych wydatków. Dotyczy ono sytuacji, w której – przykładowo – ktoś wprawdzie osiąga średnie a nawet znaczne dochody, ale jednocześnie jest zmuszony ponosić stałe, wysokie wydatki, nie ponoszące komfortu jego życia, np. pokrywać koszty leczenia członka rodziny czy spłacać znaczne zadłużenie. Wówczas osoba taka znika ze statystyki ubóstwa (ma przecież dochód), a jednocześnie jest w faktycznej sytuacji ubóstwa.

Ubóstwo dochodowe w skali lokalnej diagnozuje się dość łatwo, na podstawie danych będących w posiadaniu każdej gminy w kraju, a mianowicie – danych o przyznanych świadczeniach pomocy społecznej, uwarunkowanych kryterium dochodowym. Można odwołać się tutaj do statystyki zasiłków stałych, celowych czy okresowych, jednak praktycy diagnoz lokalnych wskazują, że stosunkowo najpełniejszy obraz ubóstwa dochodowego daje zsumowanie statystyki zasiłku stałego (w dużym odsetku pobieranego przez gospodarstwa osób samotnych) oraz pomocy na dożywianie dzieci. W odniesieniu do obu świadczeń lepszym wskaźnikiem statystycznym od *ilości świadczeń przyznanych na 1000 ludności*, jest wskaźnik *ilości osób w rodzinach*, w których wypłacane jest świadczenie, w przeliczeniu na 1000 ludności.

Dużo trudniej jest znaleźć dobry wskaźnik diagnostyczny **ubóstwa wydatkowego**, jako zjawiska wymykającego się statystyce publicznej. Tym bardziej, że powinna być to metoda pomiaru raczej obszarowego niż jednostkowego. Ciekawą metodę badania obserwacyjnego zastosował W. Kłowski w jednym z pierwszych polskich programów rewitalizacji, w którym wyznaczenie obszaru próbowano poprzeć diagnozą¹⁵.

Przykład badań ubóstwa wydatkowego metodą obserwacyjną: Piotrków Trybunalski

W lecie 2003 roku W. Kłowski, przy wsparciu grupy wolontariuszy-studentów, przeprowadził w Piotrkowie Trybunalskim badania obserwacyjne, mające na celu sprawdzenie, czy na wstępnie wybranym obszarze zdegradowanym faktycznie manifestuje się ubóstwo wydatkowe. W tym celu w ciągu trzech dni

¹⁵ Chodzi o badania prowadzone w Piotrkowie Trybunalskim w 2003 roku w ramach diagnozy do przygotowywanego wówczas „Lokalnego Programu Rewitalizacji 2004–2013” dla tego miasta. Program dostępny jest pod adresem: <https://w.bibliotece.pl/1685915/Lokalny+Program+Rewitalizacji+na+lata+2004-2013>

badawczych prowadzono obserwację w dwunastu wybranych „niewielkich sklepach spożywczych lub spożywczo-wielobranżowych”, z których 6 znajdowało się w wyznaczonym obszarze, a 6 poza nim. Badacze prowadząc obserwację przez cały czas otwarcia sklepu w danym dniu odnotowywali ogólną kwotę, jaką za zakupy płacił pojedynczy klient, a pod koniec dnia badawczego – po odrzuceniu pięciu procent zakupów najdroższych i najtańszych – z pozostałych 90% wyliczali średnią wartość koszyka zakupów w danym sklepie w danym dniu. Celem badania było sprawdzenie, czy istnieje wyraźne zróżnicowanie wartości przeciętnych zakupów w obszarze zdegradowanym i poza nim. Ponadto badacze mieli odrębnie odnotowywać, za jakie przeciętne kwoty dokonują zakupów dzieci do lat 10 (wiek oceniano subiektywnie). Celem tego komponentu badania było oszacowanie, jakim „kieszonkowym” dysponują dzieci w obszarze i poza nim.

Badanie dało bardzo wyrazisty wynik: zróżnicowanie między sklepami z obszaru i spoza niego wyglądało następująco: „najlepszy” sklep z obszaru w jednym dniu osiągnął wynik nieco lepszy, niż najgorszy sklep spoza obszaru w dniu najgorszym. Poza tym wyjątkiem wszystkie sklepy spoza obszaru wypadły wyraźnie lepiej niż którykolwiek sklep z obszaru, a średnia różnica koszyka zakupów w obszarze i poza nim wynosiła 1:1,82.

Komponent badania dotyczący dzieci dał wynik paradoksalny: poza obszarem zaobserwowano zbyt mało zakupów dokonywanych przez dzieci, aby dało się cokolwiek porównać z obszarem. Pytany w o interpretację tego zjawiska w dodatkowym wywiadzie, jeden ze sklepikarzy trafnie zauważył: „te dzieci nie muszą sobie same kupować lizaków, bo mają je w domu”.

5.2.5. Pomiar kapitału społecznego

Kapitał społeczny można uznać za jedno z kluczowych uwarunkowań rewitalizacji miast. Deficyt zaufania, inicjatyw lokalnych czy niska skłonność do współdziałania mogą bowiem prowadzić do niepowodzenia projektów rewitalizacji. Pojęcie kapitału społecznego nie zostało jednoznacznie zdefiniowane i zoperacjonalizowane. Literatura najczęściej przytacza definicje i koncepcje autorstwa P. Bourdieu, J.J. Colemana, R. Putnama i F. Fukuyamy. Pierre Bourdieu rozpatruje kapitał społeczny jako sumę rzeczywistych lub potencjalnych zasobów, które wiążą się z posiadaniem trwałej sieci związków, opartych na wzajemnej znajomości i uznaniu, cechujących się różnym stopniem zinstytucjonalizowania¹⁶. Z kolei według Jamesa Colemana pojęcie to jest definiowane przede wszystkim przez swoje funkcje. Kapitał jest taką cechą struktury relacji społecznych, która wspiera konkretne działania jednostek, podejmowane w jej

¹⁶ A. Rymsza, *Klasyczne koncepcje kapitału społecznego*, [w:] T. Kaźmierczak, M. Rymsza (red.), *Kapitał Społeczny. Ekonomia Społeczna*, ISP, Warszawa 2007, s. 24.

ramach. Najważniejszą formą kapitału są zobowiązania względem podmiotów¹⁷. Natomiast Francis Fukuyama postrzega kapitał społeczny jako zespół wartości i nieformalnych norm obowiązujących w grupie społecznej, które umożliwiają współdziałanie¹⁸. Główną korzyścią z istnienia wysokiego kapitału społecznego jest obniżenie kosztów transakcyjnych, czyli m.in. kosztów związanych z zawieraniem umów, postępowaniem sądowym i innymi działaniami formalnymi. Dotyczy to przede wszystkim gospodarczej sfery życia. W innych dziedzinach wysoki poziom kapitału społecznego łączy się z funkcjonowaniem zdrowego państwa obywatelskiego oraz tworzeniem grup i stowarzyszeń, będących wypełnieniem pomiędzy państwem a rodziną. Brak kapitału społecznego powoduje powstawanie dysfunkcji społecznych (korupcja, terroryzm itd.) i może prowadzić do braku lub obniżania rozwoju gospodarczego¹⁹.

W ujęciu Roberta Putnama kapitał społeczny odnosi się do takich cech organizacji społecznej jak sieci, normy i zaufanie, które ułatwiają koordynację i współpracę dla wzajemnych korzyści²⁰. Putnam uznał wprawdzie zaufanie i wspólne wartości, jakie posiadają członkowie danej społeczności, za ważne atrybuty kapitału społecznego, jednak w jego opinii o zasobności w kapitał społeczny świadczą również oddolne przejawy samoorganizowania się ludzi i zaangażowania obywatelskiego. Sieci społeczne tworzą kanały, dzięki którym możemy zachęcać się wzajemnie do dobrych uczynków, i zaszczepiają normy wzajemności, które składają się do myślenia o dobru innych ludzi. Putnam przyjął, że gdy jednostki o podobnych cnotach obywatelskich spotykają się i nawiązują relacje, powstaje dodatkowa wspólna jakość, która przynosi korzyści wszystkim członkom społeczności. Łączenie kapitału społecznego z zaangażowaniem obywatelskim Putnam rozumiał następująco²¹: ci, „[...] którzy należą do formalnych i nieformalnych sieci społecznych, są bardziej skłonni poświęcić swój czas i pieniądze w dobrej intencji, niż ci, którzy funkcjonują w izolacji społecznej. Z tych powodów altruizm jest ważnym objawem pozwalającym zdiagnozować obecność kapitału społecznego”.

Dla głównego nurtu rozważań niniejszej książki dużą wartość poznawczą i informacyjną ma ujęcie definicyjne kapitału społecznego, zaproponowane przez Marię Theiss, która postrzega kapitał społeczny jako kategorię politykę

¹⁷ W. Bokajło, *Amerykańskie korzenie kapitału społecznego*, [w:] M. Klimowicz, W. Bokajło (red.), *Kapitał społeczny. Interpretacje, impresje, operacjonalizacja*, CeDeWu, Warszawa 2010, s. 28.

¹⁸ R. Brol, *Kapitał społeczny w gospodarce lokalnej*, [w:] R. Brol (red.), *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 3, Wrocław 2008, s. 316.

¹⁹ K. Sierocińska, *Kapitał społeczny. Definiowanie, pomiar i typy*, „Studia ekonomiczne. Economic Studies” 2011, t. LXVIII, nr 1, s. 71.

²⁰ M. Theiss, *Krewni – znajomi – obywatele. Kapitał społeczny a lokalna polityka społeczna*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008.

²¹ R.D. Putnam, *Samotna gra w kręgle. Upadek i odrodzenie wspólnot lokalnych w Stanach Zjednoczonych*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.

społecznej. Według niej kapitał społeczny to sieć powiązań społecznych i związane z nimi normy społeczne, które przyczyniają się do współdziałania osób dla poprawy indywidualnej sytuacji życiowej oraz dla zapobiegania i rozwiązywania problemów społecznych²². Autorka wskazuje również, że pomiar tak rozumianego kapitału społecznego jest możliwy na dwóch poziomach: indywidualnym (jednostkowym) oraz kolektywnym, w tym: rodzinnym (gospodarstwa domowego), instytucji (organizacji), środowiska lokalnego, kraju²³.

Przydatną dla delimitacji obszaru rewitalizacji metodykę pomiaru kapitału społecznego proponuje Barbara Szatur-Jaworska w książce pt. „Diagnozowanie w polityce społecznej. Metody i problemy”²⁴. Ta pozycja literatury przedmiotu może być niezwykle pomocą dla całokształtu działań związanych z diagnostyką negatywnych zjawisk społecznych oraz potencjałów społeczności miejskiej.

Tab. 20. Wybrane metody operacjonalizacji kapitału społecznego na różnych poziomach analizy socjologicznej

Poziom analizy	Przykłady wskaźników (pytań kwestionariuszowych)	Przykłady projektów i narzędzi badawczych
Jednostka	Liczba bliskich przyjaciół Liczba osób lub tylko występowanie osób, na których pomoc może liczyć respondent (np. nieformalny kapitał w badaniach GUS) Liczba znajomych osób dysponujących danym zasobem (istotnym dla dobrostanu człowieka), Dostępność zasobów będących w dyspozycji innych osób (potencjalna i/lub faktyczna)	Generator zasobów Toma Snijdersa
Rodzina, gospodarstwo domowe	Z kim z rodziny utrzymujesz częste kontakty? Czy możesz liczyć na pomoc ze strony członków swojej rodziny? Ile to jest osób? Czy rodzina pomagała, gdy wziąłeś ślub i założyłeś własną rodzinę? Czy uważasz, że w przyszłości będziesz mógł pomagać własnym dzieciom? Czy pomagasz materialnie komuś spośród krewnych? Jak często spotykają się zaprzyjaźnione rodziny? Liczba rozwodów w rodzinie Liczba konfliktów w rodzinie	Badanie sondażowe kapitału społecznego gospodarstw domowych w projekcie badawczym M. Theiss

²² M. Theiss, *Krewni – znajomi – obywatele...*, s. 6.

²³ Tamże, s. 41.

²⁴ B. Szatur-Jaworska, *Diagnozowanie w polityce społecznej. Metody i problemy*, IPS, UW, Warszawa 2014.

Tab. 20 (cd.)

Poziom analizy	Przykłady wskaźników (pytań kwestionariuszowych)	Przykłady projektów i narzędzi badawczych
Instytucja (organizacja)	Wskaźniki kapitału społecznego organizacji w relacji z jej otoczeniem: Liczba organizacji, z którymi badany podmiot współpracuje Częstotliwość współpracy z innymi organizacjami Wskaźniki kapitału społecznego w organizacji: Zaufanie do współpracowników Zasada wzajemności w pomaganiu Wspólne postrzeganie misji organizacji Poczucie odpowiedzialności wobec organizacji	GUS (2013) – Kapitał społeczny na poziomie mezo – współpraca organizacji trzeciego sektora
Środowisko lokalne	Liczba stowarzyszeń w przeliczeniu na określoną liczbę mieszkańców Liczba (lub odsetek) osób uczestniczących w stowarzyszeniach Odsetek osób pełniących funkcje w stowarzyszeniach i fundacjach Natężenie uczestnictwa w stowarzyszeniach* Czytelność gazet Frekwencja wyborcza (wybory samorządowe) Frekwencja podczas lokalnych referendów Występowanie prasy lokalnej Intensywność kontaktów międzynarodowych samorządu lokalnego Współpraca samorządu terytorialnego z organizacjami trzeciego sektora	Wskaźniki kapitału społecznego stosowane w badaniach Roberta Putnama i jego współpracowników („Making Democracy Work”; „Bowling Alone: the Collapse and Revival of American Community”) Wskaźniki Banku Światowego: The Social Capital Assessment Tool (SOCAT)
Środowisko lokalne	Wysokość darowizn gospodarstw domowych na rzecz organizacji pozarządowych (1% PIT dla organizacji pożytku publicznego)	
Kraj	Liczba stowarzyszeń Zaufanie od instytucji życia publicznego Frekwencja wyborcza (wybory do parlamentu krajowego i europejskiego, wybory prezydenckie) Udział w akcjach politycznych Przekazywanie prywatnych środków na cele publiczne Średni czas przeznaczony w roku przez osobę dorosłą na wolontariat	„Social Capital Matrix of Surveys” (National Statistics, 2002)

* http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/WZ_jakosc_zycia_2013.pdf.

Oceny rozwoju kapitału społecznego na przykładzie polskich miast dokonano również m.in. w ramach badania „Diagnoza Społeczna 20015”²⁵. Jako wskaźniki kapitału społecznego przyjęto tutaj: zaufanie interpersonalne, dobrowolną przynależność do organizacji i pełnienie w nich funkcji, udział w nieprzymusowych zebraniach publicznych i zabieranie na nich głosu oraz organizowanie takich zebrania, dobrowolne działania na rzecz społeczności lokalnej, udział w wyborach samorządowych, pozytywny stosunek do demokracji, która tworzy najbardziej sprzyjające warunki dla rozwoju kapitału społecznego. Z kolei w badaniach PwC, dotyczących wielkich miast, dokonano pomiaru kapitału ludzkiego i społecznego (KLS) według następującej metodyki²⁶:

Przyjęto, że Kapitał Ludzki i Społeczny (KLS) oznacza syntetyczną miarę wartości zasobów ludzkich, którymi dysponuje miasto – cech demograficznych jego mieszkańców, ich kwalifikacji, aktywności oraz dostępności dla potencjalnych pracodawców. Za najważniejsze dla potrzeb rozwoju miasta uznano pięć cech: demografię, wykształcenie, nastawienie do gospodarki rynkowej, funkcjonowanie rynku pracy oraz aktywność społeczną i organizacji pozarządowych (tab. 21).

Pomiar kapitału społecznego jako czynnika oddziałującego na rozwój miast jest coraz częściej opisywany w literaturze przedmiotu. Przedstawia się różne propozycje w tym zakresie. Uogólniając opisane powyżej metody, do podstawowych mierników kapitału społecznego na poziomie lokalnym (w środowisku lokalnym) można zaliczyć²⁷: liczbę organizacji pozarządowych, frekwencję w wyborach (w tym samorządowych, prezydenckich i parlamentarnych), zaangażowanie w działalność społeczną, współpracę samorządu i trzeciego sektora. O wysokim poziomie rozwoju tego kapitału świadczyć również niski poziom przestępczości.

Tab. 21. Pomiar Kapitału Ludzkiego i Społecznego w mieście w raporcie PwC

Obszar pomiaru	Opis wskaźników
KLS: sytuacja demograficzna	Sytuacja demograficzna miasta określona jest przez strukturę wieku oraz przez liczbę rodzących się dzieci. Syntetyczną miarą sytuacji jest wskaźnik obciążenia demograficznego, wskazujący na to, jak wiele osób młodszych i starszych przypada na 1 osobę w wieku produkcyjnym (jak wiele osób musi przeciętnie utrzymać jedna osoba).

²⁵ J. Czapiński, T. Panek (red.), *Diagnoza społeczna [2015]*, www.diagnoza.com (dostęp: 26.10.2016).

²⁶ *Raporty na temat wielkich miast Polski. Kraków*, PwC, https://www.pwc.pl/pl/sektor-publiczny/raporty_krakow-pol.pdf.

²⁷ I. Jaźwiński, R. Klóska, *Kapitał społeczny w miastach wojewódzkich Polski – istota i porządkowanie liniowe*, „Firma i Rynek” 1/2010, s. 99.

Tab. 21 (cd.)

Obszar pomiaru	Opis wskaźników
KLS: sytuacja demograficzna	Zgodnie z przyjętą metodologią, podstawowe wskaźniki użyte do pomiaru KLS w zakresie demografii to: wskaźnik obciążenia demograficznego, udział osób starszych w ludności miasta oraz liczba urodzin dzieci na 1000 mieszkańców.
KLS: wykształcenie	Pomiar obejmował analizę przeciętnego poziomu wykształcenia mieszkańców w oparciu o następujące wskaźniki: odsetek osób z wykształceniem wyższym i średnim oraz liczba studentów szkół wyższych, przypadających na 1000 mieszkańców.
KLS: stosunek do gospodarki rynkowej	Podstawowymi wskaźnikami użytymi do pomiaru były: wyrażone w referendum w roku 2003 poparcie dla członkostwa Polski w Unii Europejskiej oraz zarejestrowany odsetek osób prowadzących działalność gospodarczą.
KLS: rynek pracy	Pomiar obejmował: poziom płac i stopę bezrobocia, dynamikę płac nominalnych (wyższa dynamika oznacza rosnące kłopoty ze znalezieniem pracowników), informacje o ofertach pracy oraz dostępność wykwalifikowanych pracowników, mierzoną za pomocą liczby absolwentów studiów technicznych i z zakresu nauk ścisłych.
KLS: aktywność społeczna	Pomiar uwzględniał następujące wskaźniki: liczba zarejestrowanych w mieście organizacji pozarządowych i średnia frekwencja wyborcza (wybory parlamentarne, prezydenckie i samorządowe).

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Raporty na temat wielkich miast Polski. Kraków*, PWC, https://www.pwc.pl/pl/sektor-publiczny/raporty_krakow-pol.pdf.

5.2.6. Obserwacyjne metody pomiaru stanu lokalnej gospodarki

W tym rozdziale, zgodnie z profilem zainteresowania całej książki, skupię się na metodach badania zjawisk na styku sfery gospodarczej i społecznej. Oczywiście, podstawowym źródłem wiedzy o sukcesach lub porażkach lokalnej gospodarki powinny być twarde dane statystyczne o dochodowości jako mierze sukcesu bieżącego i inwestycjach jako mierze optymizmu długofalowego. Jednak wiele interesującej wiedzy o gospodarce obszaru rewitalizacji można osiągnąć, ruszając w teren i obserwując funkcjonowanie lokalnego biznesu w rzeczywistości, a nie poprzez statystyki.

Specyficzny miks usług obszaru kryzysowego: lombardy, pożyczki-chwilówki, „wszystko po 5 zł”, hazard

W każdym mieście na sytuację lokalnego kryzysu rynek reaguje z pewną regularnością, lokując w obszarze kryzysowym miks specyficznych usług: lombardów, pożyczek-chwilówek, punktów skupu złota i srebra, salonów gier losowych i zakładów bukmacherskich, oraz punktów handlu artykułami najtańszymi: „taniemi papierosami”, „tanią odzieżą” itp. Każda z tych usług może lokować się także poza obszarem rewitalizacji, jednak fakt ich koncentracji w jakiejś części miasta oznacza, że rynek „wyczuł” skumulowane tam ubóstwo i obecność klientów zmuszonych do zastawiania i sprzedawania przedmiotów, do szukania szans w zakładach bukmacherskich i kupowania towarów za minimalne ceny, bez względu na ich jakość. Prowadzone w terenie obserwacje występowania takich właśnie funkcji gospodarczych mogą znacząco wesprzeć obraz statystyczny.

Pustostany jako manifestacja dekonunktury na rynku nieruchomości

Obserwacja prowadzona w obszarze rewitalizacji ujawnia prawie zawsze dużą ilość ofert najmu lub sprzedaży lokali użytkowych, oczekujących na kontrahenta: banery wywieszone w oknach i na elewacjach, często z widocznymi śladami zużycia, ujawniającymi, że wiszą tam od dawna. Popyt w obszarze rewitalizacji jest jednak z reguły znacznie mniejszy od podaży. Z zaobserwowanego stanu można wnioskować, że rynek nie reaguje zainteresowaniem na istniejącą podaż lokali użytkowych, a więc poziom przedsiębiorczości w analizowanym obszarze jest niski (zapewne w reakcji na obiektywnie trudne warunki działalności gospodarczej i słaby popyt).

Podobnie przedstawia się na ogół sytuacja z nieruchomościami i lokalami, które na omawianym obszarze są pustostanami i pozostają nieużytkowane, jednak nie są wystawione do wynajmu, najczęściej ze względu na bardzo zły stan techniczny. Dużą ilość takich obiektów na danym terenie można odczytywać jako brak gotowości rynku do poniesienia nakładów na ich remonty w celu uruchomienia w nich działalności gospodarczej. Jest to więc przesłanka do stwierdzenia ograniczonej atrakcyjności obszaru dla działalności gospodarczej. Przykłady całych niezagospodarowanych kamienic, lub nawet zespołów kamienic, bądź inwestycji budowlanych lub remontowych rozpoczętych i nie kontynuowanych – świadczą o kryzysie gospodarczym w tym obszarze.

Biznes prowadzony w trudnych warunkach przy minimalnym poziomie inwestowania

Obserwacja prowadzona na obszarze rewitalizacji bardzo często ujawnia zastanawiająco dużo przykładów działalności gospodarczej prowadzonej na minimalnym poziomie rentowności, a więc – z zaniedbanymi witrynami i reklamami,

bez oznak inwestowania. Bez trudu można napotkać też pozostałości po firmach handlowych lub usługowych, które upadły. A pozostawione szyldy nieczynnych sklepów współtworzą zniechęcający krajobraz widocznej dekonstrukcji, wśród którego trudno o optymizm gospodarczy.

Przykład: charakterystyczny dla obszarów skoncentrowanego ubóstwa miks branż handlu i usług



Źródło: Program Rewitalizacji dla Miasta Piotrkowa Trybunalskiego do 2023 roku, fot. B. Szulc i W. Kłosowski, styczeń 2017. Zdjęcia wykonano w ścisłym centrum obszaru rewitalizacji Piotrkowa Trybunalskiego

Przykład: nagromadzenie w obszarze rewitalizacji pustostanów, oczekujących na uaktywnienie gospodarcze



Źródło: Program Rewitalizacji dla Miasta Piotrkowa Trybunalskiego do 2023 roku, fot. B. Szulc, styczeń 2017

Diagnozowanie lokalnego kryzysu gospodarczego – podsumowanie

Wszystkie trzy przytoczone przykłady danych obserwacyjnych – specyficzny miks branż kryzysowych, pustostany i mikrobiznesy na granicy bankructwa – pokazują w istotnie nie tylko o kondycję lokalnej gospodarki, ale także lokalnej społeczności. Każdy sklepik, który zbankrutował, oznacza czyjaś porażkę, jaką

zakończyła się próba aktywności, a każdy pustostan nie znajdujący nabywcy – pesymistyczną ocenę rynku co do szans danego obszaru i jego mieszkańców, która to ocena pogłębia jeszcze poczucie wykluczenia.

Przykład: biznes prowadzony w bardzo trudnych warunkach przy minimalnym poziomie inwestowania oraz przypadki działalności zlikwidowanych – przykłady z obszaru rewitalizacji



Źródło: Program Rewitalizacji dla Miasta Piotrkowa Trybunalskiego do 2023 roku, fot. B. Szulc, styczeń 2017

5.3. Strategia rozwiązywania problemów społecznych jako źródło wiedzy o problemach i potencjalach społeczności lokalnej

Ustawa o rewitalizacji stwarza możliwość czerpania danych diagnostycznych z dokumentów strategicznych gminy, jak uczyniono na przykład w prezentowanym powyżej przypadku Łodzi. W sferze polityki społecznej kluczowym źródłem informacji może być lokalna strategia rozwiązywania problemów społecznych. Również programy rewitalizacji społecznej, realizowane przed wejściem w życie ustawy o rewitalizacji w ramach projektu systemowego Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich „Rewitalizacja Społeczna” (w latach 2012–2014), znaczną część swojej diagnozy opierały na zapisach lokalnych programów rewitalizacji i strategii rozwiązywania problemów społecznych, używając danych statystycznych z obu dokumentów.

Strategia rozwiązywania problemów społecznych jest długofalową koncepcją działania, stanowiącą podstawę realizacji przyjętych wzorów interwencji społecznych, podejmowanych w celu poprawy tych zjawisk, występujących w obrębie danej społeczności, które oceniane są negatywnie. Czerpanie z tego dokumentu danych na temat problemów i potencjałów społeczności lokalnej z pozoru wydaje się dobrym rozwiązaniem, bowiem opracowywane przez MOPS-y strategie są obligatoryjne²⁸. Dodatkowo, zgodnie z zasadami planowania strategicznego i zapisem ustawy o pomocy społecznej, powinny zawierać diagnozę problemów społecznych występujących w gminie oraz analizę ich natężenia i ważności w układzie lokalnym.

Niestety, diagnostyczna część strategii rozwiązywania problemów społecznych bardzo rzadko obejmuje pogłębione analizy rozkładu problemów i potencjałów społecznych oraz porównania faktycznego stopnia zaspokojenia potrzeb członków wspólnoty z ich oczekiwaniami. Głównym tego powodem jest fakt, iż diagnozy są z reguły przygotowywane w oparciu o dane zastane, będące w dyspozycji ośrodka pomocy społecznej, a ich autorzy rzadko prowadzą badania wśród mieszkańców, organizacji pozarządowych czy instytucji lokalnych. Jeszcze rzadziej korzystają z uczestniczącej (angażującej interesariuszy) metody opracowania strategii.

Prowadzone przeze mnie od lat analizy strategii rozwiązywania problemów społecznych wskazują, że obowiązujące dokumenty nie do końca korespondują

²⁸ Zasadniczym powodem tworzenia lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych są przepisy art. 16b i 17 ustawy o pomocy społecznej, nakładające na gminy obowiązek opracowania takich dokumentów. Według tych przepisów, do obowiązkowych zadań własnych gminy należy między innymi: „opracowanie i realizacja gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka”. Z art. 17 wyraźnie wynika, że gmina nie może uchylić się od obowiązku opracowania i uchwalenia strategii.

z sensem i regułami zarządzania strategicznego i nie są wolne od błędów. Do ich podstawowych mankamentów zaliczyć można:

1. Brak kompleksowych i dynamicznych (ukazujących tendencje i trendy dla diagnozowanych zjawisk, cech i zmiennych) diagnoz sytuacji społeczno-gospodarczej jednostki terytorialnej. Zalecam tutaj uwzględnianie kryteriów porównawczych, wyników badań opinii publicznej, a także wskaźników kontekstowych (opisujących sytuację układu lokalnego na tle innych, podobnych jednostek).

2. Niewystarczające metody diagnozowania lokalnych problemów społecznych. Problemy i ich hierarchię określa się na podstawie sprawozdawczości ośrodka, według liczby osób i rodzin, które korzystają z pomocy oraz kategorii udzielonego wsparcia. Zalecam w tym przypadku gromadzenie danych pochodzących od innych instytucji i organizacji działających w obszarze pomocy i polityki społecznej oraz inwentaryzowanie zasobów organizacji trzeciego sektora.

3. Pomijanie etapu analitycznego, służącego identyfikacji najważniejszych uwarunkowań realizacji strategii. W celu określenia wewnętrznej sytuacji organizacji oraz jej relacji z szerszym otoczeniem zalecam przeprowadzenie analizy strategicznej, której podstawowymi narzędziami mogą być: analiza SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats Analysis*) i benchmarking. W teorii organizacji benchmarking to porównywanie się z najlepszymi i rozwijanie swych umiejętności w tym samym kierunku²⁹. Jest to metoda poszukiwania wzorcowych sposobów postępowania, umożliwiających osiągnięcie lepszych wyników poprzez uczenie się od innych. Polega na wybraniu wzorcowego konkurenta, czyli organizacji, z którą porównuje się własną organizację. Z kolei analiza SWOT pozwala określić słabe i mocne strony organizacji oraz szanse i zagrożenia płynące z jej otoczenia³⁰. W polskich realiach benchmarking samorządowy jest bardzo rzadko stosowany, a większość strategii wykorzystuje metodę analizy SWOT.

4. Brak zasad i wskaźników monitoringu. Zalecam wypracowanie szczegółowych wytycznych monitoringu już na etapie tworzenia założeń strategii. W tym celu należy m.in. opracować karty wskaźników – szczegółowo opisać wskaźnik, jak go interpretować, jak często zbierać dane, z jakich jednostek/instytucji/organizacji. Warto powołać stały zespół monitorujący, działający na podstawie regulaminu, regularnie sprawozdający postępy w realizacji strategii oraz wykorzystać metodę partycypacyjną lub przynajmniej konsultacyjną w tworzeniu strategii oraz w jej monitoringu.

5. Brak określenia źródeł finansowania strategii i wskazania szacunkowych kosztów realizacji zaplanowanych zadań. Zalecam opracowanie szczegółowych,

²⁹ Szerzej: T. Bendell, L. Boulter, *Benchmarking. Jak uzyskać przewagę nad konkurencją*, Biblioteka Menedżera, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 2000, s. 19; *Join the Club? Benchmarking for best value*, Improvement and Development Agency (UK), October 2000, s. 9.

³⁰ Szerzej: F. Krawszczyński, *Przesłanki wdrażania zarządzania strategicznego w samorządzie terytorialnym*, [w:] E. Sobczak (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe AE we Wrocławiu Nr 905, Wydawnictwo AE im. O. Langego we Wrocławiu, Wrocław 2001, s. 256.

krótko- bądź średniookresowych programów realizacyjnych dla poszczególnych działań. Powinny one uwzględniać szacunkowe kosztorysy, zawierające informacje na temat źródeł i sposobów finansowania.

6. Brak partycypacji. Znaczna część lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych jest opracowana samodzielnie przez pracowników ośrodków pomocy społecznej, którzy nie mieli wcześniej do czynienia z metodą planowania strategicznego oraz nie zostali odpowiednio (lub wcale) przeszkoleni w tej dziedzinie. W takiej sytuacji zalecam skorzystanie z pomocy wynajętych ekspertów z dziedziny zarządzania strategicznego oraz włączenie przedstawicieli różnych instytucji i organizacji działających w obszarze pomocy społecznej. Strategie rozwiązywania problemów społecznych są zorientowane przede wszystkim na redukcję uciążliwych kwestii, dotyczących społeczności lokalną. Tym bardziej powinny uwzględniać i jasno artykułować opinie i potrzeby mieszkańców.

5.4. Gminny program rewitalizacji (GPR)

Opisane powyżej działania diagnostyczne są podstawą opracowania gminnego programu rewitalizacji, stanowiącego spisana strategię wychodzenia z kryzysu, dedykowaną wytypowanym na podstawie pogłębionych diagnoz zdegradowanym obszarom miejskim. Program rewitalizacji to zatem inicjowany, opracowany i uchwalony przez radę gminy, wieloletni program działań w sferze społecznej oraz gospodarczej lub przestrzenno-funkcjonalnej, technicznej czy środowiskowej, zmierzający do wyprowadzenia obszarów rewitalizacji ze stanu kryzysowego oraz stworzenia warunków do ich zrównoważonego rozwoju, stanowiący narzędzie planowania, koordynowania i integrowania różnorodnych aktywności w ramach rewitalizacji³¹. Zgodnie z zapisami ustawy o rewitalizacji, gminny program rewitalizacji powinien zawierać następujące elementy składowe:

1. Szczegółową diagnozę obszaru rewitalizacji.
2. Opis powiązań GPR z dokumentami strategicznymi gminy.
3. Opis wizji stanu obszaru po przeprowadzeniu rewitalizacji.
4. Cele rewitalizacji.
5. Odpowiadające celom kierunki działań służących eliminacji lub ograniczeniu negatywnych zjawisk.
6. Opis przedsięwzięć rewitalizacyjnych.
7. Mechanizmy integrowania działań oraz przedsięwzięć rewitalizacyjnych.
8. Szacunkowe ramy finansowe GPR.
9. Opis struktury zarządzania realizacją GPR wraz z ramowym harmonogramem realizacji programu.

³¹ *Wtyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020*, Minister Rozwoju, Warszawa 2016, s. 7–8.

10. System monitorowania i oceny GPR.
11. Określenie niezbędnych zmian w uchwałach dotyczących lokali komunalnych
12. Określenie niezbędnych zmian w uchwale dotyczącej Komitetu Rewitalizacji
13. Wskazanie, czy na obszarze rewitalizacji ma zostać ustanowiona Specjalna Strefa Rewitalizacji.
14. Wskazanie sposobu realizacji GPR w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego.
15. Załącznik graficzny, który ma prezentować podstawowe kierunki zmian funkcjonalno-przestrzennych obszaru rewitalizacji.

W celu zapewnienia sprawnej realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych, w ustawie przewidziano możliwość wprowadzenia uchwałą rady gminy specjalnych stref na obszarze rewitalizacji (*Specjalna Strefa Rewitalizacji – SSR*), w których obrębie obowiązują szczególne rozwiązania prawne. Strefy takie mogą być ustanawiane na okres do 10 lat, bez możliwości przedłużenia tego okresu. Uchwała o ustanowieniu SSR na obszarze rewitalizacji jest aktem prawa miejscowego. Rada gminy może również uchwalić *miejscowy plan rewitalizacji*, który jest szczególną formą planu miejscowego. Oprócz obligatoryjnych elementów planu miejscowego, określa się w nim, w zależności od potrzeb, m.in. zakazy i ograniczenia dotyczące działalności handlowej lub usługowej, za które – na żądanie poszkodowanego – właściwy starosta ustala, w drodze decyzji, wysokość odszkodowania. Uzyskanie takiego odszkodowania nie wyłącza roszczeń o odszkodowanie za rzeczywistą szkodę, poniesioną w związku z uchwaleniem bądź zmianą planu zagospodarowania przestrzennego.

Wdrażanie działań zaprogramowanych w GPR wymaga stworzenia odpowiedniego kontekstu organizacyjnego. W szerokim ujęciu oznacza to kreację klimatu i infrastruktury kooperacji oraz partycypacji, jako podstawowych reguł rewitalizacji. W wąskim ujęciu oznacza to utworzenie organizacji odpowiedzialnej za koordynowanie rewitalizacji. Rewitalizacja jest procesem kompleksowym, wielowymiarowym i zintegrowanym. Jako taka zakłada konieczność koordynowania licznych przedsięwzięć z różnych obszarów funkcjonowania gminy, w szczególności obszaru społecznego, gospodarczego, przestrzenno-funkcjonalnego, technicznego czy środowiskowego. Funkcję koordynacji procesów rewitalizacji powinien realizować specjalny, interdyscyplinarny zespół, wyodrębniony w strukturze urzędu gminy. Zadanie to może również zostać powierzone operatorowi zewnętrznemu, funkcjonującemu na przykład w formie organizacyjno-prawnej spółki lub jednostki budżetowej. Z uwagi na złożony charakter rewitalizacji, podmiot ten powinien skupiać specjalistów z różnych dziedzin oraz współpracować z ekspertami zewnętrznymi.

Dotychczasowe doświadczenia polskich miast w tym zakresie są zróżnicowane. W Łodzi i w Wałbrzychu utworzono Biura ds. Rewitalizacji. Zakres działalności Biura określa regulamin organizacyjny urzędu miasta, nadawany w drodze zarządzenia przez organ wykonawczy. Dla przykładu, zgodnie z paragrafem 10

Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Wałbrzycha, Biuro ds. Rewitalizacji Miasta realizuje zadania w zakresie:

1) przygotowania Gminnego Programu Rewitalizacji oraz koordynowania procesów z tym związanych,

2) inicjowania działań obejmujących przygotowanie, prowadzenie i ocenę rewitalizacji, zapewniających aktywny udział interesariuszy rewitalizacji w zakresie partycypacji społecznej, w tym przede wszystkim poprzez:

a) poznanie potrzeb i oczekiwań interesariuszy oraz dążenie do spójności planowanych działań z tymi potrzebami i oczekiwaniami,

b) prowadzenie, skierowanych do interesariuszy działań edukacyjnych i informacyjnych o procesie rewitalizacji, w tym o istocie, celach, zasadach prowadzenia rewitalizacji, wynikających z ustawy, oraz o przebiegu tego procesu,

c) inicjowanie, umożliwianie i wspieranie działań służących rozwijaniu dialogu między interesariuszami oraz ich integracji wokół rewitalizacji,

d) zapewnienie udziału interesariuszy w przygotowaniu dokumentów dotyczących rewitalizacji, w szczególności gminnego programu rewitalizacji,

e) wspieranie inicjatyw zmierzających do zwiększania udziału interesariuszy w przygotowaniu i realizacji gminnego programu rewitalizacji,

f) zapewnienie w czasie przygotowania, prowadzenia i oceny rewitalizacji możliwości wypowiedzenia się przez interesariuszy,

g) współpracę z województwem, administracją rządową oraz innymi podmiotami realizującymi na obszarze rewitalizacji uprawnienia Skarbu Państwa,

h) organizację konsultacji społecznych,

3) obsługi organizacyjnej Komitetu Rewitalizacji, który stanowi forum współpracy i dialogu interesariuszy z organami gminy w sprawach dotyczących przygotowania, prowadzenia i oceny rewitalizacji oraz pełni funkcję opiniodawczo-doradczą Prezydenta Miasta,

4) koordynowania procesu realizacji Gminnego Programu Rewitalizacji,

5) aktualizacji Gminnego Programu Rewitalizacji we współpracy z merytorycznymi komórkami organizacyjnymi Urzędu, gminnymi jednostkami organizacyjnymi, mieszkańcami i podmiotami zewnętrznymi,

6) monitorowania realizacji Gminnego Programu Rewitalizacji, raportowania oraz sprawozdawczości,

7) pozyskiwania dla Gminy bezzwrotnych środków finansowych, zapewniających współfinansowanie projektów inwestycyjnych i pozainwestycyjnych z zakresu rewitalizacji, z dostępnych programów Unii Europejskiej oraz międzynarodowych programów pomocowych,

8) przygotowywania dokumentacji aplikacyjnej dla projektów stanowiących podstawę do ubiegania się o środki pomocowe dla Gminy Wałbrzych oraz do projektów partnerskich w zakresie rewitalizacji,

9) kompletowania dokumentacji wymaganej przez instytucje przyznające środki pomocowe w celu spełnienia wszelkich warunków formalnych, zapewniających

prawidłowość składanych wniosków (np. studia wykonalności, umowy i porozumienia z partnerami),

- 10) realizowania projektów z zakresu rewitalizacji,
- 11) prowadzenia spraw dotyczących wydatków związanych z planowaniem i kontrolą budżetu w zakresie działań rewitalizacyjnych, współpracy ze służbami finansowymi oraz związanymi z tym czynnościami organizacyjno-finansowymi,
- 12) informacji i promocji działań dotyczących rewitalizacji, public relations, kontaktów z uczestnikami programu,
- 13) realizacji działań pilotażowego projektu rewitalizacji Gminy Wałbrzych,
- 14) współpracy z miastami partnerskimi w zakresie rewitalizacji,
- 15) współpracy z interesariuszami procesu rewitalizacji, w tym mieszkańcami, podmiotami prywatnymi, wspólnotami mieszkaniowymi, instytucjami kultury i organizacjami pozarządowymi,
- 16) współpracy z komórkami organizacyjnymi i jednostkami organizacyjnymi Gminy Wałbrzych w zakresie procesu rewitalizacji,
- 17) prowadzenia i koordynacji spraw związanych ze społeczno-gospodarczym aspektem rewitalizacji,
- 18) prowadzenia, redagowania i administrowania stroną internetową www.rewitalizacja.walbrzych.pl oraz portalem społecznościowym „Akcja Rewitalizacja – Wałbrzych”.

Również w Warszawie i Gdańsku zespoły ds. rewitalizacji funkcjonują w ramach struktur organizacyjnych urzędu i są to odpowiednio: Wydział i Referat Rewitalizacji. Z kolei we Wrocławiu utworzono w 2008 roku na potrzeby rewitalizacji jednoosobową spółkę gminną³²: Wrocławska Rewitalizacja Sp. z o.o., której działalność koncentruje się na następujących obszarach: planowanie procesów rewitalizacji, doradztwo, tworzenie koncepcji działań nieinwestycyjnych i ich realizacja, zarządzanie procesem rewitalizacji i pojedynczymi projektami, przygotowanie i realizacja działań inwestycyjnych, również jako inwestor zastępczy. Podobne rozwiązania funkcjonują w Płocku (Agencja Rewitalizacji Starówki ARS Sp. z o.o.) czy w Radomiu (Rewitalizacja sp. z o.o.), przy czym w ostatnim przypadku miasto nie jest jedynym właścicielem spółki.

Podsumowanie: zasady dobrej rewitalizacji

1. Rewitalizacja oznacza przemyślany, oparty na szerokiej diagnozie, systematyczny i skoordynowany proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych.

³² Definicja spółki jednoosobowej znajduje się w art. 4 § 1 pkt 3 KSH. Zgodnie z nim, spółka jednoosobowa to spółka kapitałowa, w której wszystkie udziały należą do jednego wspólnika.

2. Działania rewitalizacyjne są prowadzone kompleksowo, w sposób zintegrowany, i obejmują przedsięwzięcia na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki.

3. Przedsięwzięcia rewitalizacyjne są skoncentrowane terytorialnie, co oznacza, że obejmują określony obszar, wybrany na podstawie rzetelnej i pogłębionej diagnozy.

4. Rewitalizacja jest prowadzona w oparciu o gminny program rewitalizacji (GPR), który zawiera m.in.: szczegółową diagnozę, przedsięwzięcia rewitalizacyjne, harmonogram ich realizacji oraz ramy finansowe.

5. Przed uchwaleniem GPR, władze lokalne muszą wyznaczyć dwa obszary: zdegradowany i rewitalizowany. W tym celu prowadzona jest diagnostyka dla terytorium gminy. Obszar zdegradowany to taki fragment terytorium, na którym kumulują się problemy społeczne oraz przestrzenne, techniczne, środowiskowe i gospodarcze. Z kolei tę część obszaru zdegradowanego, którą gmina zamierza rewitalizować, wskazuje się jako obszar rewitalizacji. Obszar rewitalizacji podlega pogłębionej i szczegółowej diagnozie.

6. Na potrzeby procesu rewitalizacji można wyznaczyć w gminie Specjalną Strefę Rewitalizacji. Jest to obszar, na którym będą obowiązywać szczególne regulacje prawne, ułatwiające prowadzenie rewitalizacji, np. uproszczone procedury zamówień publicznych.

7. Dla obszaru rewitalizacji gmina może uchwalić szczególny rodzaj miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – miejscowy plan rewitalizacji, który zawierać będzie dodatkowe regulacje, pozwalające na określenie sposobu zagospodarowania objętego nim obszaru.

8. Remont i rewitalizacja nie są synonimami. Rewitalizacją nie są pojedyncze inwestycje lub działania modernizacyjne, takie jak: przebudowa budynku, otwarcie nowej firmy czy odnowa kilku elewacji. Sensem rewitalizacji jest odpowiedź na realne lokalne problemy, deficyty i potrzeby społeczne oraz umiejętne wykorzystanie lokalnych potencjałów. Celem społecznym podporządkowuje się działania w sferze architektonicznej, technicznej, środowiskowej czy gospodarczej.

9. Rewitalizacja wdrażana jest poprzez partnerstwo i kooperację. Oznacza to odejście od izolowanych i samodzielnych działań podejmowanych przez samorząd terytorialny – na rzecz modelu współzarządzania samorządowego, wykorzystującego łącznie zasoby zróżnicowanych partnerów (interesariuszy). Interesariuszami rewitalizacji mogą być podmioty publiczne, prywatne, społeczne, a przede wszystkim mieszkańcy. Rolą władz lokalnych jest w tych warunkach planowanie i koordynowanie procesu rewitalizacji.

10. Rewitalizacja wykorzystuje metodę partycypacji. Cały proces jest programowany, wdrażany i monitorowany przy udziale interesariuszy. W tym celu wykorzystywane są na przykład konsultacje społeczne oraz powołany zostaje Komitet Rewitalizacji.

11. Rewitalizacja, podobnie jak rozwój lokalny, jest procesem ciągłym i wieloetapowym. GPR powinien wobec tego podlegać monitoringowi i aktualizacji. Należy opracować jasne i czytelne zasady monitoringu.

Rozdział 6

PRAKTYKI REWITALIZACJI W OBSZARZE SPOŁECZNYM

6.1. Modelowy Standard Aktywnej Integracji – projekt systemowy Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich: „Rewitalizacja Społeczna”¹

Procesy rewitalizacyjne w społecznej sferze funkcjonowania miasta przebiegały dotychczas w Polsce stosunkowo mozolnie i ze znacznym opóźnieniem w stosunku do działań remontowych. W wyniku wprowadzenia w system prawny ustawy o rewitalizacji, odnowa w sferze społecznej z pewnością stanie się istotnym komponentem – zarówno polityki społecznej miasta, jak i polityki jego rozwoju. W mojej opinii ważną inicjatywą w zakresie promowania i upowszechniania wiedzy o społecznych aspektach rewitalizacji był realizowany w latach 2008–2015 przez Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich (CRZL) projekt Rewitalizacja Społeczna, którego dwie edycje zaowocowały przeprowadzeniem 40 pilotażowych Programów Rewitalizacji Społecznej (PRS) w miastach różnej wielkości. Uważam, że doświadczenia tego projektu mogą stanowić dla realizatorów przedsięwzięć rewitalizacyjnych istotną wskazówkę, dlatego w możliwie syntetycznej formie przybliżę założenia prowadzonych programów.

Program Rewitalizacji Społecznej to kompleksowy pakiet działań, obejmujących mieszkańców zdegradowanych gospodarczo i technicznie obszarów, którego celem jest zminimalizowanie negatywnych skutków występujących problemów społecznych poprzez przywrócenie osłabionych lub nieistniejących więzi społecznych, odbudowę tożsamości lokalnej, poczucia odpowiedzialności i współdecydowania o użytkowaniu zajmowanej przestrzeni społecznej². Warunkiem realizacji programu rewitalizacji społecznej było posiadanie przez gminę aktualnego lokalnego programu rewitalizacji (LPR), który powinien zostać opracowany z udziałem partnerów społecznych bądź środowisk lokalnych (metoda partycypacyjna), lub przynajmniej skonsultowany wśród tych środowisk przed oficjalnym zatwierdzeniem w drodze uchwały rady gminy. Kolejnym uwarunkowaniem

¹ Opis projektu powstał w oparciu o jego dokumentację i moją wiedzę, nabytą na stanowisku koordynatora PRS w Gierzu.

² Broszura informacyjna na temat realizacji i osiągnięć projektu systemowego „Rewitalizacja Społeczna”, CRZL, CAL, Warszawa 2014, s. 5.

realizacji PRS (a tym samym możliwości pozyskania zewnętrznych środków finansowych na działania rozwojowe) była partnerska formuła przedsięwzięcia. Partnerstwo miało charakter formalny, funkcjonowało w oparciu o umowę partnerską, wyraźnie precyzującą role, zakres zadań i obowiązków kooperantów. Współpracowały ze sobą przeważnie sektor publiczny i pozarządowy, przy czym rolę lidera pełnił z reguły urząd miasta lub ośrodek pomocy społecznej.

Głównym celem projektu CRZL było wypracowanie, na bazie doświadczeń praktycznych, pozyskanych podczas realizacji programów rewitalizacji społecznej, standardu działań o charakterze lokalnych partnerstw, łączącego różne metody i techniki pracy socjalnej, oraz metody aktywizacji i rozwoju społeczności lokalnej, które staną się podstawą do wdrażania działań w ramach aktywnej integracji.

Wybrane zadania realizowane w toku projektu

- Stworzenie wytycznych dla programów rewitalizacji społecznej.
 - Konkurs na realizację I edycji pilotażowych PRS.
 - Realizacja 20 pilotażowych PRS.
 - Opracowanie modelu rewitalizacji społecznej (Modelowego Standardu Aktywnej Integracji – MSAI) na podstawie doświadczeń pozyskanych z realizacji I edycji pilotażowych PRS i jego upowszechnienie.
 - Opracowanie metody szkoleniowej w zakresie metodologii pracy ze środowiskami lokalnymi oraz osobami wykluczonymi i zagrożonymi wykluczeniem społecznym.
 - Przeprowadzenie szkolenia dla pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej (JOPS) z zakresu inicjowania i wdrażania programów rewitalizacji społecznej z wykorzystaniem nowo opracowanej metody szkoleniowej.
 - Przeprowadzenie II edycji konkursu na partnerskie PRS, testujące opracowany model partnerstwa lokalnego oraz modelowe rozwiązania w zakresie rewitalizacji społecznej.
 - Realizacja 20 partnerskich PRS, testujących opracowany Modelowy Standard Aktywnej Integracji.
 - Przeprowadzenie badania efektywności i skuteczności dwóch edycji Programów Rewitalizacji Społecznej w kontekście opracowanego głównego produktu Projektu – Modelowego Standardu Aktywnej Integracji.
- Opisana powyżej procedura kształtowania modelowego rozwiązania wydaje się właściwa, umożliwia bowiem wielokrotne testowanie w praktyce zaplanowanych rozwiązań i instrumentów, a w efekcie modyfikację i doskonalenie modelu w realnych warunkach. Taki tryb pracy nad modelem aktywnej integracji zawiera w sobie elementy ciągle jeszcze niedocenianego w Polsce podejścia badawczego – badania w działaniu/przez działanie (*action research*). Jest to zbiór metod badawczych, których wspólną właściwością jest uznanie najwyższej kompetencji członków danej społeczności do rozumienia jej prawideł. Podejście to koncentruje się na zrozumieniu osób – uczestników danej organizacji czy środowiska – a nie

jedynie narzucaniu im odgórnie własnych poglądów i rozwiązań sytuacji problemowych³. W omawianej w niniejszej książce problematyce odnowy społecznej czy też odnowy społeczności lokalnych, prezentowane podejście można określić jako próbę pomagania społecznościom w radzeniu sobie z problemami tak definiowanymi i hierarchizowanymi, jak sama społeczność je postrzega. Oznacza to zatem odejście od tradycyjnego rozstrzygania przez decydentów i badaczy, co jest problemem lokalnej społeczności i wymyślania rozwiązań za jej członków.

Dotychczas realizowane PRS miały charakter pilotażowy, a ewaluacja ich przebiegu miała posłużyć wypracowaniu pakietu przydatnych narzędzi i technik, w ramach tzw. Modelowego Standardu Aktywnej Integracji (MSAI). Model stanowi formę zaleceń dla jednostek samorządu terytorialnego, jak również publicznych i pozarządowych podmiotów pomocy i integracji społecznej w zakresie konstruowania programów rewitalizacji społecznej oraz stosowania komplementarności działań inwestycyjnych i społecznych. Opiera się on na kilku podstawowych zasadach, do których należy zaliczyć: kompleksowość wsparcia, partnerstwo, partycypację mieszkańców, adekwatność działań i profesjonalne zarządzanie⁴.

Wedle przyjętych wytycznych, proces rewitalizacji w sferze społecznej powinien oznaczać działania całościowe, długofalowe i zintegrowane. Oznacza to oddziaływanie na rzecz różnych grup mieszkańców i we wszystkich sferach życia wspólnoty samorządowej. Zakłada się łączenie przedsięwzięć integrujących i aktywizujących, a nie jedynie niwelujących skutki problemów społecznych dotyczących jednej, zmarginalizowanej lub zagrożonej wykluczeniem społecznym grupy.

Zgodnie z opisaną już w tej książce ideą współzarządzania (*governance*), oznaczającego zarządzanie złożonymi społecznościami poprzez koordynowanie działań podmiotów należących do różnych sektorów⁵, jednym z wymiarów rewitalizacji jest także budowanie sieci współpracy lokalnych instytucji i organizacji. Dąży się do utworzenia partnerstwa lokalnego, łączącego zasoby (materialne i niematerialne) partnerów wyspecjalizowanych w różnych, komplementarnych względem siebie obszarach. Nieodzownym warunkiem zmiany jest także zaangażowanie mieszkańców w procesy rewitalizacji. Autorzy MSAI wskazują następujące metody angażowania członków społeczności lokalnej: konsultacje społeczne, zdefiniowanie (wspólnie z beneficjentami) celów i zasad realizacji programu rewitalizacji, budowanie więzi i poczucia odpowiedzialności, podnoszenie poziomu wzajemnego zaufania uczestników, zawieranie kontraktów. Podejście takie zostało w MSAI określone mianem *empowerment* (upodmiotowienie).

W tym miejscu warto jednak wskazać na pewną kontrowersję wokół założeń przyjętych przez zespół opracowujący MSAI. O ile kwestia partycypacji

³ Więcej można na ten temat przeczytać w: A. Chrostowski, D. Jemielniak, *Skuteczne doradztwo strategiczne: metoda Action Research w praktyce*, Poltext, Warszawa 2011.

⁴ Szerzej konstrukcję modelowego rozwiązania opisuje raport merytoryczny: *Modelowy Standard Aktywnej Integracji*, Wydanie II, CRZL, Warszawa 2015.

⁵ A. Wilde, S. Narang, M. Laberge, L. Moretto, *A Users' Guide to Measuring Local Governance*, UNDP Oslo Governance Centre, s. 5.

mieszkańców w planowaniu i prowadzeniu przedsięwzięć rewitalizacyjnych nie budzi żadnych wątpliwości, a obecnie jest nawet ustawowym obowiązkiem, o tyle stawianie znaku równości pomiędzy tak rozumianą partycypacją a zjawiskiem *empowerment* jest co najmniej wątpliwe. Z tego powodu proponuję, by wśród naczelnych zasad MSAI wyodrębnić upodmiotowienie, jako zagadnienie zdecydowanie bardziej złożone.

Upodmiotowienie mieszkańców (*empowerment*) jest jedną z kluczowych kategorii w procesach rewitalizacji w sferze społecznej. Na poziomie lokalnym (grupy i społeczności) obejmuje zjawiska i procesy towarzyszące podejmowanym przez jednostki i grupy staraniom o polepszenie ich pozycji w układzie wpływów w środowisku. Oznacza celowe i zorganizowane działania przeciw bezsilności, wynikającej z nierówności społecznych i zewnętrznych ograniczeń, w szczególności skierowane do grup i osób społecznie wykluczonych bądź zagrożonych wykluczeniem⁶. *Empowerment* jest postrzegany wręcz jako strategia przywracania, jak również budowania społecznej integracji. Chodzi tu przede wszystkim o wzmocnienie i zwiększenie zakresu partycypacji tych jednostek, grup czy społeczności, które wskutek różnych procesów historycznych i społecznych bądź własnych jednostkowych losów zostały zmarginalizowane lub zaniedbane⁷. Oznacza to między innymi⁸:

- wzmacnianie potencjału sprawstwa osób, rodzin i grup w przypadku, gdy jest on zbyt słaby, by były one w stanie aktywnie uczestniczyć w życiu publicznym lub by do takiej aktywności powrócić,
- zapewnianie odpowiednich usług osobom i rodzinom, by umożliwić bądź zwiększyć ich aktywność społeczną i zawodową,
- wzmacnianie potencjału lokalnych społeczności tak, by aktywnie uczestniczyły w rozwiązywaniu lokalnych problemów i osiąganiu celów rozwojowych,
- aktywną opiekę nad tymi, którzy jej wymagają, w tym mobilizowanie zasobów tkwiących w środowisku społecznym, by opieka ta była najlepszej jakości,
- koprodukcję i ko-kreację usług publicznych – czyli zachęcanie odbiorców usług do aktywnego włączania się w proces ich projektowania i zarządzania nimi.

Co jest godne uwagi w konceptualizacji upodmiotowienia społeczności, to odnotowanie, że wspólnota nie działa sama, a samorząd nie jest dominującym

⁶ D. Trawkowska, *Empowerment – idea, koncepcje i praktyka w pracy socjalnej*, [w:] „Empowerment. O polityce aktywnej integracji” 2/2013, s. 40.

⁷ A. Gulczyńska, M. Granosik (red.), *Empowerment w pracy socjalnej: praktyka i badania partycypacyjne*, Nowa Praca Socjalna, CRZL, Warszawa 2014, s. 16.

⁸ W ramach projektu „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej”, finansowanego ze środków EFS, wypracowano Ramowy model środowiskowej pracy socjalnej/organizowania społeczności lokalnej. Opisana charakterystyka podejścia *empowerment* została zaczerpnięta z raportów stanowiących pokłosie projektu oraz związanego z nimi Manifestu Forum Współpracy Empowerment: *O urzeczywistnienie zasady Empowerment w polityce aktywnej integracji*, <http://ops.pl/wp-content/uploads/2014/09/Manifest-empowerment-projekt.pdf>.

aktorem. Funkcjonują bowiem różnorodne elity lokalne, w skład których wchodzić mogą na przykład uniwersytety czy organizacje pozarządowe, które również mają udziały w procesach upodmiotowienia i rewitalizacji⁹.

Poza opisanymi powyżej aspektami integracyjnymi i aktywizującymi rewitalizacji, model MSAI podkreśla konieczność dopasowania działań do zidentyfikowanych, faktycznych potrzeb mieszkańców obszaru rewitalizowanego. Wywołuje to potrzebę szerokiej i pogłębionej diagnozy społecznej, która umożliwi rozpoznanie specyfiki (przestrzennej, społecznej, ekonomicznej) rewitalizowanego miejsca i dostosowanie działań do zidentyfikowanych uwarunkowań lokalnych. Ważne, by diagnoza ta miała charakter partycypacyjny, czyli przebiegała z udziałem reprezentantów społeczności lokalnej. Możliwe jest gromadzenie informacji o potrzebach i aspiracjach mieszkańców podczas pracy socjalnej, animacji lokalnej, streetworkingu. Pomyślna implementacja projektów rewitalizacji wymaga także umiejętności profesjonalnego zarządzania nimi. Oznacza to m.in. jasne określenie kompetencji i zadań partnerów, wdrażanie skutecznej komunikacji, przemyślane planowanie zadań, dobór zindywidualizowanych i adekwatnych do potrzeb form wsparcia, prowadzenie ewaluacji projektu czy dobór właściwych metod i technik pracy.

Programy rewitalizacji w sferze społecznej, realizowane w ramach projektu systemowego CRZL, były zorientowane na osiągnięcie szeregu celów zgodnych z ideą aktywnej polityki społecznej, omawianej w rozdziale II książki. Potwierdzeniem tego jest zestawienie celów rewitalizacji, wyznaczonych w miastach uczestniczących w pierwszej i drugiej edycji projektu CRZL (tabela 22).

Tab. 22. Główne cele PRS w I i II edycji projektu

I edycja PRS	II edycja PRS
Przeciwdziałanie marginalizacji i wykluczeniu społecznemu oraz wzmocnienie spójności społecznej	Minimalizowanie problemów społecznych będących konsekwencją wykluczenia społecznego lub zagrożenia wykluczeniem społecznym
Rozbudzenie aktywności społecznej i wzmocnienie więzi społecznych	Wzrost poziomu kompetencji zawodowych, wiedzy i umiejętności uczestników
Podniesienie kwalifikacji i kompetencji mieszkańców rewitalizowanych obszarów	Aktywizacja społeczna, zawodowa i integracja mieszkańców
Wzrost identyfikacji społeczności lokalnych z miejscem zamieszkania	Przeciwdziałanie marginalizacji i wykluczeniu społecznemu
Stworzenie modelowych rozwiązań w zakresie wsparcia dla osób zagrożonych marginalizacją	Zainicjowanie procesu przemian społecznych
Poprawa kompetencji i jakości pracy instytucji działających w rewitalizowanych obszarach	Ograniczenie problemów społecznych

Źródło: *Ocena skuteczności i efektywności Programów Rewitalizacji Społecznej realizowanych w ramach Programu pn. Rewitalizacja Społeczna. Raport końcowy z badania*, CRSG, Szczecin 2014.

⁹ M. Boyle, I. Silver, *Poverty, Partnerships, and Privilege: Elite Institutions and Community Empowerment*, „City & Community” 2005, vol. 4, issue 3, s. 233–243.

Zaprezentowane powyżej cele można zgrupować w trzech głównych kategoriach: obszar rewitalizowany, grupy docelowe, instytucje i infrastruktura społeczna. Cele dotyczące rewitalizowanego obszaru koncentrują się zwłaszcza na kwestii identyfikacji i rozwiązywania problemów społecznych tego obszaru. Cele dotyczące grup docelowych (członków lokalnej społeczności) ukierunkowane są na poprawę ich sytuacji życiowej i rozbudzenie tkwiących w nich potencjałów, zwłaszcza w aspekcie integracji oraz aktywizacji zawodowej i społecznej. Cele dotyczące lokalnej infrastruktury społecznej i instytucjonalnej obejmują działania na rzecz powołania nowych instytucji czy organizacji, ale odnoszą się także do zasobów ludzkich służb społecznych i innych aktorów lokalnej polityki społecznej. W tym przypadku chodzi przede wszystkim o rozwój i wzmocnienie kompetencji kadr pomocy społecznej, wolontariuszy i pracowników organizacji społeczeństwa obywatelskiego, pracowników lokalnych instytucji pomocowych, edukacyjnych czy kulturalnych. Ważnym elementem jest budowa partnerstwa lokalnego, łączącego zasoby interesariuszy zmiany społecznej, jak również prowadzenie działań na rzecz rozwoju kapitału społecznego, zarówno w obszarze rewitalizowanym, jak i w całym układzie lokalnym. W wyniku działań rewitalizacyjnych mogą też powstawać nowe obiekty i instytucje, jak np.: kluby młodzieżowe, kluby seniora, podmioty ekonomii społecznej. Metodą osiągnięcia wszelkich powyższych celów jest przede wszystkim demokratyzacja i upodmiotowienie całego procesu. Obejmuje ono zastosowanie w organizacji projektu rewitalizacji zasad współzrządzenia (*governance*), partnerstwa, dialogu i uczestnictwa społecznego.

Ewaluacja dwóch edycji pilotażowych Programu Rewitalizacji Społecznej zaowocowała przede wszystkim opracowaniem zestawu instrumentów aktywnej integracji, możliwych do wdrażania podczas realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych. Ich zestawienie ilustruje poniższa tabela.

Tab. 23. Działania bezpośrednie na rzecz uczestników Programów Rewitalizacji Społecznej

Działania	Przykładowe instrumenty
Działania na rzecz wybranych grup docelowych w zakresie podnoszenia poziomu wiedzy i kwalifikacji, rozwoju umiejętności	Szkolenia i staże zawodowe współorganizowane z pracodawcami, zajęcia uzupełniające w stosunku do edukacji szkolnej (warsztaty, korepetycje, kursy)
Działania wspomagające określone grupy docelowe w zakresie kształcenia kompetencji społecznych	Szkolenia psychospołeczne w zakresie komunikacji interpersonalnej, zarządzania stresem, czasem, rozwiązywania konfliktów
Działania podejmowane na rzecz grup docelowych w zakresie podnoszenia świadomości i motywacji	Spotkania tematyczne, wykłady, szkolenia w zakresie przedsiębiorczości, motywacji
Aktywizacja w obszarze czynnego spędzania czasu	Organizacja czasu wolnego młodzieży, w tym m.in.: konkursy, warsztaty (filmowe, fotograficzne, muzyczne, teatralne, plastyczne, wizażu, kulinarne, taneczne itd.), wyjścia do teatrów, kin, muzeów, wycieczki

Działania	Przykładowe instrumenty
Aktywizacja w obszarze czynnego spędzania czasu	Organizacja czasu wolnego seniorów, w tym m.in.: warsztaty komputerowe, prelekcje, wykłady, wycieczki, wyjścia zorganizowane Organizacja zajęć i turniejów sportowych, w tym m.in.: zakup sprzętu sportowego czy budowa obiektów małej infrastruktury na terenie rewitalizowanym, np. siłowni zewnętrznych, placów zabaw Organizacja imprez plenerowych, np. pikników sąsiedzkich, festynów, gier miejskich Organizacja wyjazdów integracyjnych dla uczestników projektów i ich rodzin Prowadzenie pracy socjalnej, animacyjnej w terenie Prowadzenie rewitalizacji podwórek przy zaangażowaniu i wedle pomysłów ich mieszkańców
Bezpośrednia pomoc w rozwiązywaniu bieżących problemów i sytuacji kryzysowych	Organizacja spotkań i konsultacji ze specjalistami: psycholog, terapeuta, prawnik, mediator, doradca zawodowy
Rozwiązania instytucjonalne	Organizacja i uruchomienie nowych instytucji pomocowych i integracyjnych na terenie rewitalizowanym, np. świetlice, samopomocowe grupy wsparcia, kluby młodzieżowe, kluby seniora
Wsparcie kadr pomocy społecznej i animatorów lokalnych	Szkolenia dla realizatorów programów rewitalizacji w zakresie: rewitalizacji, animacji społecznej, kulturalnej, pracy socjalnej, streetworkingu, superwizja grupowa i indywidualna dla pracowników socjalnych i animatorów lokalnych

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Modelowy Standard Aktywnej Integracji. Wydanie II*, Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Warszawa 2015.

Zaprezentowane powyżej instrumenty aktywnej integracji stanowią bardzo złożony i zróżnicowany zbiór oddziaływań. Kierowane są do różnych kategorii odbiorców, w szczególności osób bezrobotnych, młodych, starych, niepełnosprawnych, wykluczonych społecznie. Dobór i implementacja właściwego instrumentarium wszechstronnej aktywizacji mieszkańców powinny być pochodną zdiagnozowanych potrzeb jednostek, rodzin i grup, uwarunkowań lokalnych, problemów i atutów rewitalizowanego obszaru. W tym miejscu warto raz jeszcze przypomnieć, że rewitalizacja jest procesem otwartym i inkluzywnym – kierowanym do wszystkich mieszkańców i nastawionym na ich zaangażowanie w przedsięwzięcia lokalne. Planując rewitalizację, nie można zatem zapominać o działaniach integrujących wszystkich mieszkańców (pikniki, festyny, wystawy, gry miejskie) i łączeniu ich z działaniami wspierającymi grupy zagrożone wykluczeniem społecznym.

Ważną grupę uczestników rewitalizacji stanowi także kadra instytucji i organizacji działających na rzecz lokalnej społeczności (lub z lokalną społecznością).

Do pracowników służb społecznych, jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego, wolontariuszy i pracowników organizacji trzeciego sektora kierowane są działania z zakresu poprawy i dostosowania kompetencji do wymogów złożonych procesów rewitalizacyjnych. Mogą one przybierać formę szkoleń, doradztwa czy wizyt studyjnych, powinny mieć na celu szeroką edukację w zakresie rewitalizacji i pracy ze społecznością lokalną. Szczególną rolę w obszarze wzmocnienia kadr rewitalizacji pełni superwizja, skierowana do tych osób, których codzienną powinnością jest wspieranie i pomaganie innym: pracowników socjalnych, animatorów czy streetworkerów. Superwizja wykorzystywana jest w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej przede wszystkim w celu podniesienia jakości usług socjalnych oraz kompleksowego wsparcia działalności służb społecznych. Wdrażana jest w formule indywidualnych lub grupowych sesji dla pracowników socjalnych, prowadzonych przez specjalnie wynajętych do tego celu zewnętrznych, profesjonalnych superwizorów. Efektem superwizji ma być podniesienie profesjonalizmu pracowników socjalnych, ich wiedzy i umiejętności oraz budowanie pogłębionej motywacji do pracy, co w rezultacie ma spowodować lepszą jakość usług świadczonych dla klientów pomocy społecznej.

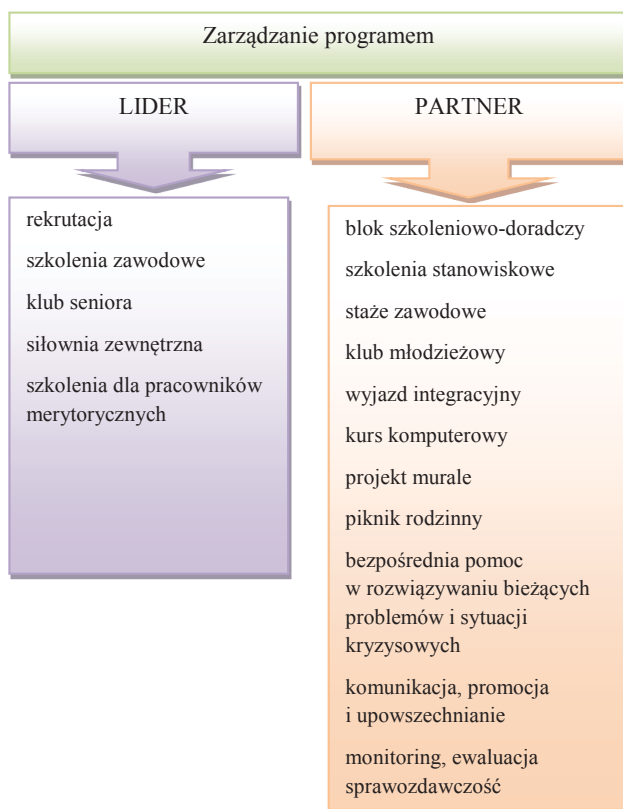
Ze zrealizowanych Programów Rewitalizacji Społecznej wynika, że zarówno indywidualna, jak i grupowa superwizja została wysoko oceniona przez realizatorów PRS (choć wykorzystywano ją w nielicznych miastach). Podkreślano, że ułatwia ona radzenie sobie z bieżącymi problemami i towarzyszącymi im emocjami oraz umożliwia wymianę doświadczeń.

6.2. Rewitalizacja społeczna Zgierza – przykład działań w ramach MSAI

W okresie od stycznia do listopada 2014 roku w Zgierzu realizowano program rewitalizacji społecznej (PRS) pn. „Społecznie Aktywni – by żyło się lepiej”. Celem głównym programu było przeciwdziałanie problemom marginalizacji i wykluczenia społecznego poprzez zwiększenie partycypacji w życiu zawodowym, społecznym i kulturalnym oraz integrację lokalną osób z różnych grup społecznych z terenu objętego Lokalnym Programem Rewitalizacji na terenie miasta Zgierza. Projekt realizował Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Zgierzu w partnerstwie z organizacją pozarządową w ramach „Działania 1.2 – Wsparcie systemowe instytucji pomocy i integracji społecznej” Priorytetu I – Zatrudnienie i integracja społeczna. Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. W PRS zaplanowano do realizacji 17 zróżnicowanych zadań, rozdzielając je pomiędzy partnera i lidera.

Jedynym wspólnym dla współpracujących podmiotów zadaniem programu było zarządzanie programem. Zdecydowana większość zadań została przypisana organizacji pozarządowej. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że w przypadku wielu działań programowych podział ten miał charakter czysto formalny i opierał się na kryterium pracodawcy (zatrudnienia przez lidera bądź partnera). Dla przykładu

zadania: komunikacja, promocja i upowszechnianie; monitoring, ewaluacja, sprawozdawczość oraz rekrutacja miały charakter horyzontalny. Zatrudnieni do ich realizacji pracownicy wykonywali działania zarówno na rzecz lidera, jak i partnera w programie. Warto podkreślić, że zadania te miały specyficzny charakter. Można je określić jako zadania z zakresu „obsługi projektu”, tj. monitorowania jego przebiegu, opracowywania dokumentacji do sprawozdań, promowania jego produktów, rezultatów i organizowanych eventów, pozyskiwania uczestników do wszystkich oferowanych w programie form wsparcia i utrzymywania relacji z nimi w ramach animacji lokalnej. Pozostałe zadania, polegające na bezpośrednim organizowaniu i świadczeniu wsparcia dla uczestników programu, były faktycznie pozostawione do samodzielnej organizacji odpowiadającym za nie podmiotom, co nie wykluczało oczywiście współpracy i wzajemnej pomocy.



Rys. 8. Zadania PRS „Społecznie aktywni – by żyło się lepiej”

Zrealizowane w ramach programu formy wsparcia odnosiły się do różnych aspektów funkcjonowania i rozwoju wspólnoty samorządowej i wynikały z diagnozy strategicznej, opracowanej na potrzeby strategii rozwiązywania problemów

społecznych miasta oraz zapisów lokalnego programu rewitalizacji. Przyjętą procedurę diagnostyczną uważam za niewystarczającą. Zabiegiem niezbędnym dla właściwego wdrażania rewitalizacji jest bowiem prowadzenie odrębnych, pogłębianych diagnoz w zakresie społecznych aspektów funkcjonowania obszaru rewitalizowanego. Istotne jest także koncentrowanie się nie tylko na problemach lokalnych, ale również na potencjałach tkwiących w lokalnej społeczności, w tym dokonywanie analizy potencjalnych partnerów – interesariuszy współpracy w ramach rewitalizacji.

Podjmując próbę generalizacji, można w projekcie zgierskim wyodrębnić następujące kategorie oddziaływań: aktywizacja zawodowa, integracja społeczna, aktywizacja, edukacja i integracja wewnątrzpokoleniowa (seniorów oraz młodzieży), zdrowie i poprawa sytuacji rodzin, usprawnienie systemu pomocy społecznej. Szczegółową charakterystykę zakresu działań programu prezentuje tabela 24.

Tab. 24. Formy wsparcia oferowane w ramach PRS „Społecznie Aktywni – by żyło się lepiej”

Zadanie	Formy wsparcia
Blok szkoleniowo-doradczy (partner)	Poradnictwo zawodowe, warsztaty z zakresu: przedsiębiorczości i ekonomii społecznej; konsultacje indywidualne z doradcą zawodowym, wsparcie psychologa, poprawa wizerunku (usługi dentystyczne, fryzjer, kosmetyczka)
Szkolenia stanowiskowe (partner)	Cykl szkoleń prowadzonych przez instruktorów zawodu z branży gastronomicznej i hotelowej; stypendia szkoleniowe; organizacja opieki nad osobami zależnymi od uczestników szkoleń na czas udziału uczestników w szkoleniu
Staże zawodowe (partner)	Trening w zakresie pracy na stanowiskach kucharz, kelner, recepcjonista, pokojowa; stypendium stażowe
Szkolenia zawodowe (lider)	Teoretyczne i praktyczne szkolenia zawodowe w zawodzie pracownik ogólnobudowlany i konserwator zieleni; organizacja opieki nad osobami zależnymi od uczestników szkoleń na czas udziału uczestników w szkoleniu
Klub Młodzieżowy (partner)	Nowy obiekt infrastruktury społecznej – klub dla młodzieży z terenu rewitalizowanego; warsztaty artystyczne dla młodzieży (teatralne, fotograficzne, muzyczne); wsparcie specjalistów (doradca zawodowy, psycholog); korepetycje dla młodzieży; opieka animatorów lokalnych, wieczory tematyczne, wycieczki i inne cykliczne akcje tematyczne
Klub Seniora (lider)	Organizacja prelekcji i warsztatów, spotkań tematycznych (joga dla seniora, spotkania z podróżnikami, politykami); zorganizowane wyjścia (teatr, operetka, muzeum) oraz wycieczki, opieka animatorów lokalnych nad grupą seniorów
Warsztaty komputerowe dla seniorów (partner)	Bezpłatne zajęcia komputerowe dla seniorów, prowadzone przez wykwalifikowanych trenerów
Projekt Murale (partner)	Warsztaty artystyczne; integracja poprzez wspólne wykonanie muralu przez uczestników

Zadanie	Formy wsparcia
Wyjazd integracyjny (partner)	2-dniowy wyjazd z programem integracyjnym i turystycznym, skierowany do uczestników programu i ich rodzin
Piknik rodzinny (partner)	Działanie o charakterze aktywizującym i integrującym społeczność lokalną, płaszczyzna umożliwiająca prezentację osiągnięć uczestników programu w formie występów artystycznych, wystawy prac
Szkolenia dla pracowników merytorycznych programu i pracowników MOPS (lider)	Szkolenie w zakresie animacji społecznej i pracy socjalnej z osobami zagrożonymi wykluczeniem społecznym, cykl superwizji grupowych; obie formy wsparcia dedykowano pracownikom socjalnym i animatorom lokalnym, pracującym na terenie rewitalizowanym
Bezpośrednia pomoc w rozwiązywaniu bieżących problemów i sytuacji kryzysowych (partner)	Bezpłatne poradnictwo prawne i psychologiczne w formie konsultacji indywidualnych dla mieszkańców obszaru rewitalizowanego
Siłownia zewnętrzna w parku miejskim (lider)	Bezpłatna siłownia zewnętrzna dla mieszkańców Zgierza, wraz z zamgławiaczami (urządzenia chłodzące mgiełką wodną) oraz stojakami na rowery; codzienne zajęcia sportowe pod okiem wykwalifikowanego trenera

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji programu.

Program uwzględniał szereg rozwiązań towarzyszących organizacji kursów i szkoleń, jak na przykład koszt ubezpieczenia uczestników na czas udziału w stażu, koszt szkolenia BHP stażystów czy koszt materiałów budowlanych i nasadzeń. W toku jego realizacji narodziło się wiele nowych pomysłów i rozwiązań, z których część nie wymagała dodatkowych nakładów finansowych, a inne zostały sfinansowane z wygenerowanych oszczędności. Przykładem może być chociażby zakup i montaż zamgławiaczy i stojaków na rowery na terenie parku miejskiego. Poza niezbędnym i formalnym minimum, zrealizowano też wiele innych drobnych inwestycji i przedsięwzięć, głównie dzięki pomocy sponsorów i zaangażowaniu zespołu projektowego.

Część rezultatów programu ma charakter trwały, znacznie przekraczający okres jego realizacji. Poza inwestycjami w małą infrastrukturę, których efekty na stałe wpisały się w pejzaż miasta, trwały były również działania miękkie. Dla przykładu, pracownicy socjalni, którzy nadal pracują w obszarze rewitalizowanym, zdobyli nowe umiejętności dzięki superwizji i szkoleniom. Poniższy cytat doskonale obrazuje znaczenie superwizji dla pracowników socjalnych pracujących w obszarze rewitalizowanym.

Dominującą cechą sesji superwizyjnych przeprowadzanych dla MOPS w Zgierzu było ogromne skupienie na zadaniu i zaangażowanie w pracę grupy wszystkich pracowników. Różnorodność doświadczeń przy jednoczesnym dobrym zgraniu i wzajemnym szacunku uczestników zaowocowało efektywnością i wysoką jakością wypracowanych wspólnie rozwiązań. Pracownicy socjalni brali

aktywny udział na wszystkich etapach sesji. Okazywali dużą ciekawość. Praca skoncentrowana była głównie na etapach metodycznego działania. Pomagały temu wysokie standardy etyczne oraz otwartość uczestników na zastosowanie w przyszłości nowych, często trudniejszych w realizacji zadań. Z przebiegu superwizji wynikała dość istotna konkluzja o wykorzystywanych dotychczas w pracy socjalnej metodach. Indywidualna praca z klientem była dotychczas metodą dominującą. Superwizja pozwoliła uczestnikom dostrzec ogromną wartość w zawieraniu sojuszy pomocowych z innymi specjalistami i instytucjami, organizowaniu zespołów interdyscyplinarnych, spotkań rodzin z zaangażowanymi w pomoc specjalistami.

(opinia superwizora, prowadzącego superwizję grupową dla pracowników socjalnych i animatorów lokalnych: <http://poradnictwo.org.pl/page31.php>).

Program edukował także czterech animatorów lokalnych, nadal zaangażowanych w sprawy miasta i jego społeczności. Do dziś (2017 rok) funkcjonuje w Zgierzu uruchomiony w ramach programu Klub Seniora. Działa on w oparciu o wolontariacką pracę jednej z animatorek, wyszkolonych w ramach programu, i zrzesza ponad 80 uczestników. W swoim działaniu Klub podtrzymuje formułę wypracowaną w trakcie trwania programu rewitalizacji społecznej. Z kolei w ramach szkoleń zawodowych: pracownik ogólnobudowlany i konserwator zieleni, uczestnicy programu wyremontowali dwie klatki schodowe, zaprojektowali i wykonali ogródki obydwu posesji. Co ważne, remontowane kamienice wchodziły w skład zasobu komunalnego, a w realizacji szkolenia pomagała miejska spółka gospodarująca zasobem mieszkaniowym gminy.

Ryzyka, które wystąpiły podczas organizacji wsparcia i metody przeciwdziałania ich wystąpieniu

Bardzo istotną kwestią podczas programowania procesu rewitalizacji w sferze społecznej jest właściwe zaplanowanie „twardych inwestycji”, towarzyszących działaniom projektu. W analizowanym programie rewitalizacji za sfinansowanie i realizację zadania „siłownia zewnętrzna” odpowiadał lider, czyli miejski ośrodek pomocy społecznej. W efekcie inwestycja ta w całości pozostała w zasobach miasta jako nowy składnik mienia komunalnego i po zakończeniu programu nadal stanowi ciekawą ofertę rekreacyjną dla mieszkańców. Nieco gorsze rozwiązanie przewidziano dla realizacji zadania Klub Młodzieżowy. W tym przypadku do plusów organizacji zadania należy niewątpliwie zaliczyć wykorzystanie lokalu zarządzanego przez spółkę komunalną na potrzeby prowadzenia Klubu. Osiągnięto w ten sposób następujące efekty pozytywne: lokal znalazł użytkownika na 11 miesięcy, remont lokalu został przeprowadzony ze środków programu, opłaty czynszowe zasiły budżet spółki miejskiej. Zadanie to było jednak przypisane partnerowi, czyli w tym przypadku organizacji pozarządowej spoza terenu miasta. Wiążące się z tym faktem efekty negatywne są następujące: wszelkie środki trwałe, zakupione w celu realizacji zadania przez partnera, przechodzą na własność partnera z chwilą zakończenia programu. Tym samym brakuje

możliwości kontynuowania przez samorząd lokalny rozpoczętej działalności bez dodatkowych inwestycji. Skutkuje to krótkotrwałością oferowanego wsparcia. Strata Klubu czy innego obiektu uderza bezpośrednio w młodzież przyzwyczajoną i przywiązaną do tej formuły gospodarowania czasem wolnym. Sytuacji tej można oczywiście uniknąć, wybierając lokalną instytucję lub organizację jako partnera w programie, odpowiedzialnego za realizację zadania. Jednak możliwe są sytuacje, w których byłoby to faworyzowanie lokalnych podmiotów, które poza argumentem korzystnej lokalizacji swej działalności (w mieście rewitalizowanym) nie mogą poszczycić się takim doświadczeniem i osiągnięciami jak podmioty – konkurenci z zewnątrz. Co wówczas zrobić? Po pierwsze, taka sytuacja dotyczy tylko programów finansowanych ze środków UE, które cechuje to, że są czasowo ograniczone (obie edycje pilotażowe programów rewitalizacji przewidywały, że maksymalny czas trwania PRS to 12 miesięcy). Po drugie, po zakończeniu programu można rozważyć podtrzymanie współpracy z partnerem zewnętrznym i dofinansować działalność ze środków samorządowych, np. tzw. „kapslowego”. W przypadku Zgierza, działania klubu kierowane były przede wszystkim do młodzieży z „trudnych środowisk”, nierzadko z rodzin dotkniętych problemem alkoholowym. Fundusz kapsłowy powstaje z pieniędzy pochodzących z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. Sposób jego funkcjonowania opisuje ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Z „kapslowego” pokrywane są różnorodne działania dotyczące rozwiązywania lokalnych problemów alkoholowych. Każda gmina zobowiązana jest do opracowania i przyjęcia programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Szczegółowe zasady ich wykonania, a tym samym wydatkowania środków z funduszy, określa prawo miejscowe. Zgodnie z ustawą, programy polegają między innymi na tworzeniu możliwości korzystania z pomocy terapeutycznej, prowadzeniu działań profilaktycznych, edukacyjnych i informacyjnych, jak również wspomaganiu działalności instytucji, stowarzyszeń i osób fizycznych, która służy rozwiązywaniu problemów alkoholowych. Wydaje się, że środki z funduszu mogłyby stanowić jedno ze źródeł finansowania działalności klubu młodzieżowego.

Planując takie działania programu, w efekcie których powstaje nowa organizacja, zrzeszająca mieszkańców terenu rewitalizowanego, warto zorganizować stałe miejsce spotkań uczestników (wzorem rozwiązania właściwego dla omawianego powyżej Klubu Młodzieżowego). W przypadku zgierskim, nowopowstały Klub Seniora został żartobliwie nazwany przez jego uczestników „Latającym Klubem Seniora”. Program nie przewidywał bowiem żadnych wydatków na utrzymanie i zorganizowanie miejsca spotkań seniorów. Równocześnie przedsięwzięcie to cieszyło się ogromnym zainteresowaniem społeczności lokalnej i zamiast zakładanych 20 osób Klub zrzeszył blisko 80 zgierzan w wieku 60+. Jak zatem rozwiązano problem lokalowy? Poszukano wsparcia u przyjaciół. Rozwiązaniem okazała się współpraca i sieć wsparcia lokalnych instytucji samorządowych. Sali

wraz z wyposażeniem na prelekcje i wykłady eksperckie użyczało miejskie muzeum, zajęcia tematyczne odbywały się z kolei w domu dziennego pobytu. Kurs komputerowy prowadzony był w Klubie Młodzieżowym.

Szczególnie dobre praktyki

Organizując wsparcie dla mieszkańców terenu rewitalizowanego, warto uciekać się do takich środków, dzięki którym można wywołać specjalne efekty, tzw. wartość dodaną projektu – trwałe efekty, wykraczające poza założone na wstępie osiągnięcia programu.

Niewątpliwie dobrym tego przykładem była organizacja wspomnianych już w tym rozdziale szkoleń zawodowych, przygotowujących do pracy na stanowiskach: pracownik ogólnobudowlany i konserwator terenów zielonych. Szkolenie zakładało część teoretyczną i praktyczną. Istotne rozwiązania dotyczyły właśnie praktycznego doskonalenia umiejętności uczestników programu. Do zrealizowania tej części szkolenia wytypowano dwie kamienice, zlokalizowane w obszarze rewitalizowanym, dbając o to, by przedstawiciele uczestników programu zamieszkiwali wybrane posesje (przyjęto, że może ich to dodatkowo zmotywować). Kamienice wchodziły w skład zasobów mieszkaniowych miasta, a ich stan techniczny można było określić jako „pozostawiający wiele do życzenia”. Plan remontów nie przewidywał w najbliższym czasie środków na modernizację wybranych kamienic. Zdecydowano, by w ramach szkoleń uczestników programu przeprowadzić kompleksowy remont klatek schodowych w obu budynkach, a także zorganizować przestrzeń przylegających do nich ogrodów. Projekt ten zyskał aprobatę władz lokalnych, nawiązano porozumienie ze spółką miejską, administrującą wybranym fragmentem zasobu lokalowego miasta. Wspólnie ustalono konkretne lokalizacje i zakres prac remontowych. W szkoleniach zawodowych wzięło udział 12 osób. Zakres szkoleń ilustruje tabela 25:

Tab. 25. Szkolenia zawodowe w PRS „Społecznie aktywni – by żyło się lepiej”

	Pracownik ogólnobudowlany (6 osób)	Konserwator zieleni (6 osób)
Cel szkolenia	podwyższenie kwalifikacji zawodowych poprzez zdobycie umiejętności umożliwiających samodzielne wykonywanie zawodu pracownik ogólnobudowlany	
Zakres czasowy szkolenia	nie mniej niż 168 godzin, w tym 56 godzin zajęć teoretycznych i 112 godzin zajęć praktycznych	nie mniej niż 168 godzin, w tym 98 godzin zajęć teoretycznych i 70 godzin zajęć praktycznych
Zakres przedmiotowy szkolenia	BHP i pomoc przedlekarska wykonywanie przedmiaru, obmiaru robót przygotowanie narzędzi, sprzętu i materiałów wykonywanie murów nośnych o różnej grubości	BHP na stanowisku roboczym i pomoc przedlekarska warunki zagospodarowania terenów zieleni przygotowanie podłoża do produkcji ogrodniczej

	Pracownik ogólnobudowlany (6 osób)	Konserwator zieleni (6 osób)
Zakres przedmiotowy szkolenia	wykonywanie nadproży i stropów murarskich wykonywanie tynków zwykłych wykonywanie ścianek działowych wykonywanie izolacji w budynku zajęcia praktyczne – malowanie klatek schodowych	dobieranie terminu siania, sadzenia oraz kierowanie siewem nasion i sadzonek drzewek ozdobnych przygotowanie kwietników do obsadzenia i sadzenie kwiatów prace pielęgnacyjne upraw, nasadzeń starych drzew sposoby i środki ochrony roślin rodzaje nawozów oraz ich zastosowanie klasyfikacja roślin oraz dobieranie roślin kwiatowych w zależności od wymogów środowiska i celów dekoracyjnych odczytywanie projektów budowy sadów i terenów zieleni zasady użytkowania oraz obsługi sprzętu mechanicznego, elektronarzędzi stosowanych w ogrodnictwie dokonywanie inwentaryzacji zajęcia praktyczne
Zakres zajęć praktycznych	Zajęcia praktyczne zostały przeprowadzone w dwóch klatkach schodowych w kamienicach znajdujących się Zgierzu przy ul. Dąbrowskiego 23 i Dąbrowskiego 31; polegały na wyrównaniu ścian, uzupełnieniu ubytków i pęknięć tynków, malowaniu itp.	Zajęcia praktyczne polegały na zagospodarowaniu i pielęgnacji terenów zielonych na działkach wokół kamienic w Zgierzu przy ul. Dąbrowskiego 23 i Dąbrowskiego 31.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Zapytanie Ofertowe, Opis Przedmiotu Zamówienia, Szkolenia zawodowe wraz z częścią praktyczną.

W ramach programu sfinansowano zakup wszelkich materiałów budowlanych, ogrodniczych i roślinności, niezbędnych do wykonania części praktycznej szkolenia. By wzmocnić integrację grupy, poczucie wpływu na wygląd swojego sąsiedztwa i odpowiedzialności za przeprowadzane modernizacje, w ramach części teoretycznej osoby uczestniczące w szkoleniu brały udział w zakupach materiałów, farb i roślinności, przydatnych w części praktycznej. Z uwagi na konieczność wykonania części remontu w warunkach niebezpiecznych dla uczestników szkolenia (prace na wysokościach) zdecydowano, iż spółka miejska będzie partycypować w remoncie i prace te wykonają jej pracownicy. Dodatkowo nad przebiegiem zadania czuwał wykonawca, wyłoniony w postępowaniu formalnym. W toku realizacji zadania zaobserwowano brak lub niedostateczne więzi łączące mieszkańców kamienic, brak integracji w ramach wspólnego podwórka.

Rewitalizacja społeczna to przede wszystkim szeroko rozumiana zmiana dotycząca postaw życiowych, warunków i jakości życia mieszkańców miast. Brak więzi sąsiedzkich, brak zainteresowania sprawami własnego sąsiedztwa to bariery, które z pewnością należy w procesie rewitalizacji przełamywać. Wobec takiej obserwacji podjęto decyzję, by rozpocząć intensywne prace animacyjne w obu rewitalizowanych kamienicach. Poza animatorami lokalnymi i innymi pracownikami zespołu projektowego, w pracę zaangażowali się pracownicy socjalni tego rejonu, firma prowadząca szkolenie oraz dyrekcja MOPS w Zgierzu. Wspólnie identyfikowano realne potrzeby mieszkańców, związane z miejscem ich zamieszkania. W efekcie prace remontowe miały w jak największym stopniu odpowiedzieć na potrzeby miejsca i jego mieszkańców. Pomimo problemów finansowych, udało się dodatkowo zrealizować zarówno niewielkie inwestycje, jak i utwardzić jedno z podwórek, co znacznie poprawiło jakość życia lokatorów. Przedsięwzięcie nie byłoby możliwe bez charytatywnego zaangażowania różnorodnych podmiotów: spółek komunalnych, firmy szkoleniowej, osób prywatnych, małych przedsiębiorców i polityków. Niezwykle istotną rolę odegrali również animatorzy, którym udało się skutecznie wniknąć w społeczność sąsiedzką i zmotywować mieszkańców do troski o swoje miejsce zamieszkania.

Osiągnięte efekty, ogromna korzystna zmiana estetyki przestrzeni obydwu kamienic, jak i zauważalna zmiana postaw ich mieszkańców stanowiły razem impuls do kolejnego „nadprogramowego” działania, tj. organizacji pikniku podsumowującego szkolenie i integrującego mieszkańców posesji. Działanie to nie było przewidziane w PRS i opierało się jedynie na dobrowolnym zaangażowaniu pracowników projektu. Pikniki zorganizowano w ogródkach przy obydwu posesjach, uczestniczyli w nich mieszkańcy, uczestnicy szkoleń, darczyńcy, władze lokalne i urzędnicy. Pomimo praktycznie zerowych środków zorganizowano warsztaty i animacje dla dzieci, poczęstunek i wiele innych atrakcji. Istotną wartością dodaną programu okazały się przede wszystkim wrażliwość i zaangażowanie jego realizatorów, a także przychylność i pomoc życzliwych obywateli miasta. Kluczową rolę odegrała animacja lokalna.

Realizacja opisanych powyżej szkoleń umożliwiła wszechstronną aktywizację (społeczną i zawodową) oraz integrację uczestników PRS. Dzięki wykorzystaniu animacji lokalnej udało się zdiagnozować potrzeby mieszkańców remontowanych kamienic i zintegrować społeczność sąsiedzką wokół wspólnego celu, a także rozbudzić w mieszkańcach troskę i odpowiedzialność za własne podwórko. Integracja mieszkańców była możliwa również w trakcie zorganizowanego pikniku. Trwałym efektem przeprowadzonych szkoleń była niewątpliwie poprawa jakości zaniedbanej przestrzeni. Istotną wartość dodaną stanowiła spontaniczna i nieformalna partycypacja oraz współpraca różnych podmiotów uczestniczących w remontach, w tym sponsorów, pracowników socjalnych, przedstawicieli spółek komunalnych.

PRS „Społecznie aktywni – by żyło się lepiej” zawierał działania podejmowane (w ramach Modelowego Standardu Aktywnej Integracji) na rzecz wybranych

grup docelowych w zakresie: poprawy poziomu wiedzy i kwalifikacji, kształcenia kompetencji społecznych i psychologicznych, podnoszenia świadomości i motywacji, bezpośredniej pomocy w rozwiązywaniu bieżących problemów i sytuacji kryzysowych, rozwiązań ogólnosystemowych i instytucjonalnych. Kierowany był do ogółu mieszkańców obszaru rewitalizowanego, w szczególności osób bezrobotnych, starszych i młodzieży. Ogółem wzięło w nim udział ponad 200 mieszkańców, co jest pozytywne, bowiem zakładaną grupę docelową miało stanowić 80 mieszkańców. Program zwieńczyło uroczyste podpisanie Paktu Współpracy Lokalnej. Swoje podpisy złożyło na tym dokumencie 36 reprezentantów lokalnych instytucji, organizacji, firm oraz samych mieszkańców. Pakt stanowi swego rodzaju deklarację współpracy przy realizacji innych podobnych programów, jego charakter jest nieformalny. Podpisanie Paktu stworzyło okazję do podziękowań dla wszystkich darczyńców i interesariuszy rewitalizacji. Co istotne, wydarzenie to uświadomiło, jak szeroką skalę działań objęła nieformalna współpraca aktorów lokalnych w działaniach na rzecz rewitalizacji społecznej Zgierza.

6.3. Rewitalizacja gdyńskiej Chyloni¹⁰

Rewitalizacja gdyńskiej Chyloni to ciekawe studium przypadku rewitalizacji realizowanej przed wejściem w życie nowej ustawy, jednak ukierunkowanej na cele społeczne i przebiegającej ze znacznym zaangażowaniem mieszkańców. Obszar wyznaczony przez ulice Opata Hackiego i Zamenhofs przyłączył się do gdyńskiej dzielnicy Chylonia to teren, na którym dominowały stare bloki i budynki socjalne, zasiedlane osobami eksmitowanymi. Przed rozpoczęciem procesu rewitalizacji na osiedlu brakowało instytucji kultury i sportu, klubów osiedlowych, miejsc rozrywki i sąsiedzkich spotkań, placów zabaw, miejsc parkingowych i stref zieleni. Miasto zaniechało inwestycji w tym rejonie z uwagi na jego postępującą degradację. W 2007 władze lokalne podjęły decyzję o rozpoczęciu audytu społeczno-ekonomicznego dla 22 dzielnic Gdyni. Do diagnozy wykorzystano dane pochodzące z GUS, zasobów urzędu miasta, szkół, policji, urzędów pracy, ośrodków pomocy społecznej i innych instytucji lokalnych. Gromadzono informacje na temat: bezrobocia w poszczególnych dzielnicach, infrastruktury, stanu dróg i ulic, liczby, wielkości i stanu mieszkań, populacji i wieku mieszkańców, liczby podmiotów gospodarczych, wyników nauczania w szkołach itd. Analiza danych wykazała, że najpoważniejsze problemy społeczne, infrastrukturalne i ekonomiczne występują w dzielnicy Chylonia, a zwłaszcza w obrębie ulic Opata Hackiego i Zamenhofs (mieszkańcy Gdyni nazywali to miejsce „trójkątem bermudzkim”).

Władze miasta podjęły decyzję o rozpoczęciu procesu rewitalizacji na tym terenie, przyjmując założenie, iż w toku realizacji przedsięwzięcia będzie obowiązywała

¹⁰ Opracowano na podstawie informacji ze strony: <http://partycypacjaobywatelska.pl/strefa-wiedzy/przyklady-dzialan/przestrzen-publiczna/rewitalizacja-gdynskiej-chyloni-2/>.

zasada „**nic bez mieszkańców**”. Pod koniec 2008 r. urząd miasta wraz z miejskim ośrodkiem pomocy społecznej rozpoczął proces rewitalizacji, będący elementem Strategii Rozwoju Gdyni 2003–2013. Głównym założeniem było zbudowanie pozytywnych więzi społecznych wśród mieszkańców osiedla, zmiana postrzegania przez nich przestrzeni wokół siebie, wyrobienie nawyków wspólnego planowania i działania – zwłaszcza długofalowego. Przedsięwzięcie było realizowane z wykorzystaniem metod partycypacyjnych, bazując na zasadach wypracowanych przez międzynarodowe stowarzyszenie REVES (Europejska Sieć Miast i Regionów dla Ekonomii Społecznej). W realizację projektu zaangażowało się wielu partnerów, m.in.: szkoły, przedszkole, biblioteka, poradnia psychologiczno-pedagogiczna, straż miejska, świetlica socjoterapeutyczna, policja, kuratorzy sądowi.

Rewitalizacja dotyczyła terenów zaniedbywanych przez lata, zamieszkiwanych przez osoby o niskich dochodach, osoby bezrobotne, pracujące nieformalnie. Znaczna część lokali stanowiła zasób komunalny. Przyjęto, że wobec takich uwarunkowań kluczowe znaczenie dla powodzenia rewitalizacji będzie miało przełamanie nieufności mieszkańców wobec władz lokalnych oraz zmiana ich postawy z pasywnej na aktywną. Dopiero po zakończeniu działań społecznych można będzie przystąpić do konsultowania projektu architektonicznego.

Program rewitalizacji obejmował dwie główne fazy. Pierwsza zakładała następujące cele: zmiana relacji społecznych wśród mieszkańców Chyloni, budowa ich tożsamości z „małą ojczyzną”, włączenie do prac nad zmianą otoczenia, wzmocnienie kapitału społecznego mieszkańców oraz identyfikacja podstawowych potrzeb i deficytów wśród społeczności lokalnej. Faza druga polegała na realizacji projektu zagospodarowania ulic Opata Hackiego i Zamenhofa i obejmowała całościową modernizację i zmianę wizerunku osiedla. Projekt przewidywał poprawę stanu ulic i dróg, remonty bloków, budowę parkingów, parków, skwerów, wymianę kanalizacji.

Spotkania eksperckie

Procedury diagnostyczne obejmowały m.in. badania kwestionariuszowe wśród instytucji publicznych i innych podmiotów lokalnych, w tym przedsiębiorców. Dane gromadzone dla osiedla były porównywane z danymi z podobnych obszarów oraz całego miasta. Równocześnie ekspert i moderator rewitalizacji koordynował pracę „profesjonalistów” – przedstawicieli różnych instytucji (około 60 osób), którzy w ramach swoich zadań pracowali z mieszkańcami rewitalizowanego obszaru. Organizowano także interdyscyplinarne spotkania merytoryczne profesjonalistów. W ten sposób powstało forum współpracy instytucji, które wcześniej nie współpracowały przy realizacji swoich zadań. Izolację zastąpiono zatem współdziałaniem, a fragmentację zdań – koordynacją w ramach wspólnej wizji rozwojowej.

Podczas kilku spotkań grupa profesjonalistów zapoznała się z wizją rozwoju osiedla i przedstawiła problemy z obszarów swojego działania. Zarysowały się

koncepty konkretnych działań i priorytetów, np. zorganizowania grupy wolontariuszy, którzy podczas wakacji pomagaliby dzieciom mającym problemy z nauką, poprawy stanu bezpieczeństwa i porządku na osiedlu czy też stworzenia stałego miejsca spotkań mieszkańców, animatorów społecznych i profesjonalistów. W efekcie spotkań profesjonalistów wyznaczono konkretne problemy do rozwiązania – każdym z nich zajęła się konkretna grupa specjalistów.

Grupy robocze

Kolejnym narzędziem partycypacji, wykorzystywanym w programie rewitalizacji, były grupy robocze. Przyjęto założenie, że każdy profesjonalista musi przyprowadzić na spotkanie grup tematycznych przynajmniej jednego mieszkańca. Na przykład, na spotkanie poświęcone problemom w nauce dzieci i młodzieży, pedagodzy zapraszali uczniów i rodziców. Z kolei na spotkanie dotyczące pomocy społecznej, pracownik socjalny zapraszał klientów ośrodka pomocy społecznej. W ten sposób powstały grupy robocze, a w ramach ich prac każdy problem mogły opisać i analizować osoby najbardziej zainteresowane jego rozwiązaniem. Spotkania grup tematycznych były moderowane przez animatorów i służyły m.in. selekcji problemów lokalnych – sami mieszkańcy decydowali o tym, które problemy są najważniejsze. W ten sposób ograniczono liczbę grup tematycznych do tych, które uznano za najpotrzebniejsze, np. grupa międzypokoleniowa, do spraw bezpieczeństwa, dzieci i młodzieży. Z czasem mieszkańcy Chyloni sami zaczęli organizować cykliczne spotkania sąsiedzkie, które odbywały się w każdy poniedziałek. Były to spotkania tematyczne, ich problematykę określali sami mieszkańcy, uczestniczyli w nich zaproszeni prelegenci, np. komendant policji czy dzielnicowy, zarządcy budynków komunalnych, strażnicy miejscy, lokalni liderzy, politycy. Spotkania stwarzały możliwość wymiany poglądów oraz dyskusji na temat bieżących problemów sąsiedztwa i możliwych sposobów ich rozwiązania.

Mój wymarzony plac zabaw

We wrześniu 2009 r. miało miejsce otwarcie „Mojego wymarzonego placu zabaw”, zaprojektowanego przez dzieci z rewitalizowanego terenu. Początkowo dzieci w towarzystwie streetworkerów odwiedzały place zabaw w Gdyni i zapoznawały się z różnymi rozwiązaniami. Następnie zorganizowano dziecięcą debatę oraz wspólny wybór zabawek i urządzeń. Dodatkowo dzieci rysowały własne plany placu zabaw, a lokalna filia biblioteki miejskiej zorganizowała konkurs projektów. Spośród zgłoszonych pomysłów wspólnie z dziećmi wybrano ostateczny projekt, który zrealizował profesjonalny wykonawca. W 2010 roku miało miejsce uroczyste otwarcie placu zabaw, podczas którego zorganizowano wiele rodzinnych rozrywek. Oczywiście takie procedury były bardzo czasochłonne – prace projektowe i wykonawcze trwały rok. Jednak chodziło przede wszystkim o umożliwienie mieszkańcom realnego wpływu na to, jak zmienia się ich sąsiedztwo.

Klub Osiedlowy „Apteka”

W 2009 r. władze miasta przekazały miejskiemu ośrodkowi pomocy społecznej lokal, w którym niegdyś mieściła się apteka, z przeznaczeniem do wykorzystania w procesie rewitalizacji. Miasto sfinansowało także adaptację lokalu na klub osiedlowy oraz dofinansowało jego działanie. Klub funkcjonuje do dziś i oferuje szereg form wsparcia. Działa tu m.in. kółko fotograficzne, odbywają się w nim zajęcia z języka angielskiego, jogi, breakdance’u, gimnastyki, nordic walking, wieczory filmowe, szkolenia, debaty, spotkania z lokalnymi politykami, wakacyjne zajęcia taneczne. Działalność Klubu koncentruje się na animacji, którą właściwie przejęli sami mieszkańcy, a także promocji działań rewitalizacji Chyloni wśród pozostałych mieszkańców Gdyni, w celu przełamania stereotypu „złego osiedla”.

Klub Osiedlowy „Apteka” ma własny, aktywny profil na portalu społecznościowym, gdzie umieszczane są informacje o organizowanych wydarzeniach i szkoleniach. Prowadzi również własną stronę internetową. Jej pierwszą wersję stworzyło dwóch młodych mieszkańców osiedla, którym władze miasta ufundowały szkolenie z zakresu tworzenia stron WWW. Obecnie informacje na temat działalności Klubu Apteka są dostępne na stronie <http://kreatywni.ngo/centrum/>. Od zakończenia programu rewitalizacji społecznej klub „Apteka” jest prowadzony przez Fundację Zmian Społecznych „Kreatywni”.

Wyznaczanie priorytetów, planowanie działań – przygotowanie planów architektonicznych

Władze miasta ogłosiły przetarg na projekt architektoniczny zagospodarowania rewitalizowanego osiedla. Warunki zamówienia były nietypowe – po raz pierwszy został w nich zapisany wymóg, by architekci uwzględnili opinie mieszkańców przy projektowaniu. Urząd organizował spotkania z mieszkańcami, w których uczestniczyli architekci zobowiązani do uwzględniania w projekcie zgłaszanych oddolnie postulatów. Organizowano również spotkania konsultacyjne, stwarzające mieszkańcom możliwość zaprezentowania swoich pomysłów na zmianę wizerunku i przestrzeni osiedla.

Podczas pierwszych dwóch spotkań projektanci wysłuchali propozycji mieszkańców, nie prezentując własnej wizji. Chodziło o oddolne kreowanie projektu zmian. Następnie opracowano schemat (mapkę), na który nanoszono kolejne propozycje, wygenerowane podczas cyklicznych spotkań z mieszkańcami, a także te przekazywane przez koordynatorów. W sumie od 2010 r. zorganizowano 11 spotkań architektów z mieszkańcami, podczas których zgłaszali oni pomysły dotyczące infrastruktury, zagospodarowania przestrzeni, estetyki osiedla, wydzielenia miejsc spotkań i spędzania czasu przez różne grupy – osoby starsze, młodzież.

W lutym 2011 r. powstał projekt architektoniczny, przedstawiający wizję zagospodarowania osiedla. Zanim poddano go kolejnym konsultacjom, mieszkańcy

okolicznych ulic poprosili o uwzględnienie ich opinii podczas projektowania. Na ich wniosek projekt został poszerzony – a oni sami włączeni w proces konsultacji.

Ostateczną wersję projektu zaprezentowano podczas kolejnych trzech spotkań z mieszkańcami. Projektanci wyjaśniali swoje założenia i uzasadniali racjonalność zastosowanych rozwiązań. W maju 2011 r. projekt w końcowym kształcie trafił do konsultacji pracowników wydziałów urzędu miasta. Uzgadniające go wydziały mogły ingerować w niego tylko wtedy, gdyby przyjęte rozwiązania były niezgodne z przepisami. Natomiast zgodnie z dyspozycją prezydenta miasta, urzędnicy nie mieli prawa modyfikować koncepcji i pomysłów zgłoszonych przez mieszkańców. Projekt zagospodarowania terenu jest obecnie wdrażany.

Monitoring i ewaluacja

Od początku trwania projektu funkcjonowała grupa pilotażowa (rodzaj komitetu sterującego, złożonego z przedstawicieli urzędu miasta, MOPS-u, animatorów społecznych), której głównym zadaniem było monitorowanie procesu i podejmowanie strategicznych decyzji. Zespół spotykał się regularnie, by wymieniać się najważniejszymi informacjami i wypracowywać decyzje do podjęcia przez wydziały lub jednostki organizacyjne miasta. Zespół sprawował opiekę nad realizacją strategii rozwoju osiedla, ustalał budżet i koordynował działania instytucji samorządowych na osiedlu.

Na potrzeby bieżącego monitoringu działań profesjonalistów i mieszkańców utworzono tzw. grupę koordynacyjną – zespół liczący do dziewięciu osób, którego skład zmieniał się w zależności od potrzeb. Grupę tworzyli fachowcy powiązani z dzielnicą (m.in. zastępca dyrektora MOPS-u, koordynator MOPS-u ds. rozwoju, specjalista ds. bezdomności oraz pracownik socjalny z MOPS-u, przedstawiciele szkół). Grupa koordynacyjna co miesiąc oceniała postępy realizacji projektu, raz do roku sporządzano raport z realizacji. Prowadzono także ankietowe badania potrzeb i opinii na temat realizowanych działań wśród mieszkańców.

Rezultaty programu rewitalizacji

- zmiana otoczenia osiedla przy ulicach Opata Hackiego i Zamenhofa: ogródki, pergole, odnowiona klatka schodowa, czystsze osiedle dzięki zorganizowanym akcjom wspólnego porządkowania, np. pod hasłem „Pogrzeb śmiecia” czy usuwania psich odchodów;
- powstanie infrastruktury kulturalnej, integrującej mieszkańców: Klub Osiedlowy „Apteka”;
- wspólne imprezy, przygotowane i realizowane przez mieszkańców, np.: druga edycja konkursu dla dzieci i młodzieży „Mój wymarzony plac zabaw”, wystawa zdjęć wykonanych przez dzieci i młodzież z osiedla „Moja dzielnica w obiektywie”, Europejski Dzień Sąsiada, Święto Ulicy Chyłońskiej, zbiórka artykułów szkolnych,

warsztaty dla dzieci „Kulturalna Dzielnica”, pikniki sąsiedzkie, przerabianie przeznaczonych do likwidacji piaskownic na ogródki (w prace były zaangażowane dzieci i starsze mieszkanki osiedla; każdy ogródek miał opiekunkę-seniorkę);

- odnowienie klatki schodowej w bloku socjalnym przy zaangażowaniu mieszkańców (m.in. wykonano profesjonalne graffiti, zawierające symbolikę Arki Gdynia – pomysł zaproponowany przez mieszkańców jako profilaktyka dewastowania klatki schodowej);

- wzrost aktywności społecznej – powstała grupa miejscowych liderów, związanych z Klubem Osiedlowym Apteka;

- odbudowa więzi społecznych wśród mieszkańców osiedla, wzrost ich aktywności, poczucia odpowiedzialności za otoczenie;

- lepszy przepływ informacji między instytucjami miejskimi działającymi w dzielnicy – MOPS-em, strażą miejską, policją, szkołami, co ułatwia planowanie i realizację działań na osiedlu;

- nowe sposoby działania MOPS-u, m.in.: przejście od działań skoncentrowanych na biurokracji do aktywności zadaniowej; mapowanie blok po bloku problemów, barier i zasobów dzielnicy; decyzja o powołaniu w przyszłości dedykowanego temu rejonowi zespołu pracy socjalnej; wdrażanie nowych rozwiązań organizacyjnych i zarządczych (wykorzystanie nowych form zamówień publicznych, wykorzystanie narzędzi konsultacji i partycypacji).

Podsumowanie

Dobra rewitalizacja jest wielowymiarowa i ma charakter zintegrowany. Jej istotą jest skoordynowanie działań w trzech głównych obszarach: społecznym, przestrzennym i gospodarczym. Obejmuje ona szereg komponentów w ramach powyższych obszarów, jak aktywizacja społeczna, poprzedzona wyprowadzeniem z wyuczonej bezradności, aktywizacja zawodowa i przedsiębiorczość lokalna, kapitał ludzki i społeczny, tkanka mieszkaniowa miasta, dziedzictwo kulturowe. Wszystkie one przenikają się wzajemnie po to, by stworzyć złożony proces wieloaspektowej zmiany. Dla sukcesu rewitalizacji ważne jest jej prawidłowe zaplanowanie i przeprowadzenie – wraz z mieszkańcami i innymi aktorami z obszarów poddanych działaniom rewitalizacyjnym.

W przypadku społecznych aspektów rewitalizacji znacząca rola przypada instytucjom i organizacjom miejskiej polityki społecznej, w tym jednostkom organizacyjnym pomocy społecznej. Wskazane jest wyposażenie ośrodków pomocy społecznej i innych podmiotów lokalnej polityki społecznej, takich jak urzędy pracy, organizacje pozarządowe czy szkoły, w stosowne kompetencje i umiejętności, również w zakresie współpracy i tworzenia partnerstw lokalnych oraz zarządzania nimi. Ośrodki pomocy społecznej i inne instytucje lokalne, wykazujące zainteresowanie nową rolą uczestników rewitalizacji, powinny przyjąć pozytywną

postawę wobec określenia własnych deficytów kompetencyjnych i uzupełnienia wiedzy i kwalifikacji. Opisany w tym rozdziale Modelowy Standard Aktywnej Integracji może być wykorzystywany w zarządzaniu społecznymi aspektami rewitalizacji w perspektywie najbliższych lat, służąc jako zbiór dobrych rozwiązań w obszarze aktywizacji i integracji mieszkańców. Zaprezentowane społeczne aspekty rewitalizacji wykraczają poza tradycyjne działania pomocy społecznej i odpowiadają na nowe problemy społeczne, przekraczające zadania ustawowe pomocy społecznej. Co istotne, angażują różnorodne podmioty lokalnej polityki społecznej, często niesłusznie utożsamianej z działaniami pomocy społecznej, realizowanymi wyłącznie dla osób wykluczonych. Rewitalizacja społecznej tkanki miasta nie jest reaktywna lecz aktywna, nie służy wyłącznie identyfikacji problemów i ich rozwiązywaniu, ale poszukuje i wyzwala potencjały tkwiące w społeczności obszarów rewitalizowanych.

ZAKOŃCZENIE

Napisanie tej książki dostarczyło mi pewnych refleksji, którymi chciałabym pokrótce podzielić się z czytelnikami. Przede wszystkim zastanawiałam się kogo, po co oraz jak włączać w życie publiczne, w planowanie i wdrażanie rewitalizacji? Jak bardzo zróżnicowane są społeczności miejskie, w których bieda przeplata się z bogactwem, apatia z przedsiębiorczością, kultura z ignorancją i chuligaństwem. Czy taka różnorodność jest wyłącznie hamulcem dla rozwoju miasta? Czy wspólnota naprawdę może być inkluzywna? Co to znaczy wyzwalać potencjał społeczności lokalnej? Pośród których grup mieszkańców go szukać?

Moje wewnętrzne przekonanie, ugruntowane poprzez lekturę literatury mniej lub bardziej naukowej, jest takie, że należy wzmacniać zaangażowanie, solidarność i spójność wśród ludzi zamieszkujących określony obszar. Starać się poznać jak najwięcej poglądów, by zrozumieć faktyczne potrzeby i predyspozycje miejsca. Rewitalizujemy miasto, a miasto to przede wszystkim jego mieszkańcy. Terytorium to złożony organizm, rewitalizacja zaś to nie „elewacyzacja” – odświeżanie elewacji starych kamienic. Nie da się oczywiście pogodzić wszystkich interesów i na siłę aktywizować tych, którzy tego nie chcą. Jednak przede wszystkim nie należy nikogo wykluczać. Kierowanie rozwojem miasta to, w mojej opinii, polityka badania potrzeb i kreowania szans dla różnych grup ludności, informowania o tych szansach i zapraszania do skorzystania z nich.

Tyle moich przekonań, ale co z praktyką w tym obszarze? Przecież nie wszyscy chcą się integrować, angażować, aktywizować, troszczyć o innych i o swoje podwórko, ulicę czy dzielnicę. Może nie ma sensu zapraszanie do rewitalizacji tych, którym się nic nie chce, którzy nie mają czasu, którzy są poza marginesem życia społecznego. Może nie bez powodu społeczny wymiar rewitalizacji to obszar nieznany i pomijany w lokalnej polityce i programach? W końcu społeczeństwa nie są teraz opiekuńcze, więzi między sąsiadami słabną, a solidarność nierzadko wypierana jest przez kulturę odrzucenia.

Istotnym wyzwaniem zdaje się także sprostanie realizacji społecznych celów rewitalizacji w sytuacji, gdy liderzy polityczni i gospodarczy nie przywiązują do nich nadmiernej wagi. W przeciwieństwie do obaw o stan środowiska, dróg czy budynków, kontekst społeczny rewitalizacji jest często źle rozumiany przez decydentów i w związku z tym zajmuje dalekie miejsce na liście priorytetów podczas planowania i wdrażania decyzji w polityce miejskiej. Brak społecznej równości

i włączenia przejawia się już podczas planowania działań prorozwojowych, gdy opinie grup o niższych dochodach czy grup mniejszościowych nie są uwzględniane na etapie konsultacji społecznych.

Wszystko, co napisałam w tej książce, prowadzi do kluczowej konstatacji: możemy remontować nasze miasta, zazieleniać place i ulice, czyścić elewacje kamienic, tworzyć inteligentne systemy transportowe, jednak zawsze priorytetem działań są mieszkańcy – ich potrzeby, problemy czy aspiracje. Ludzie są głównym elementem odnowy miast i rezultaty procesów rewitalizacji służą głównie poprawie warunków życia mieszkańców. Dlatego trendy populacyjne, zmiany w społeczności lokalnej i sąsiedzkiej, potrzeby społeczne różnych mieszkańców, w tym grup narażonych na wykluczenie (jak długotrwale bezrobotni, młodzież i osoby starsze) muszą być omawiane i diagnozowane oraz prognozowane w celu zbadania społecznych skutków odnowy miast. Sukces mogą osiągnąć te miasta, które dostosowują swoją politykę społeczną do wyzwań współczesności, a jako cel działania wyznaczają ukształtowanie inkluzywnej wspólnoty.

Liczę, że ta publikacja zwróci uwagę na wiele niedocenianych do tej pory aspektów rewitalizacji i rozwoju miast. Nie poświęcam jej tematowi wykluczenia społecznego, biedy, pomocy społecznej, degradacji miasta ani remontom. To książka o współpracy, wyzwaniu potencjałów mieszkańców, dialogu i nowoczesnym, zintegrowanym postrzeganiu rewitalizacji.

BIBLIOGRAFIA

- Aktywna polityka społeczna w województwie opolskim – przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu.*
Raport z badania regionalnego Obserwatorium Integracji Społecznej ROPS w Opolu, Opole 2010 r. http://ois.rops-opole.pl/download/Aktywna_polityka_spoleczna_w_woj_opolskim_2.pdf.
- Amdam J., *Confidence Building in Local Planning and Development. Some Experience from Norway*, „European Planning Studies” 2000, Vol. 8, No. 5.
- Auleytner J., *Polityka społeczna: teoria i organizacja*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP w Warszawie, Warszawa 2000.
- Bendell T., Boulter L., *Benchmarking. Jak uzyskać przewagę nad konkurencją*, Biblioteka Menadżera, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 2000, s. 19; Improvement and Development Agency (UK), *Join the Club? Benchmarking for best value*, October 2000.
- Bevir M., Rhodes R.A.W., Weller P., *Traditions of governance: interpreting the changing role of the public sector*, Public Administration 81(1), 2003.
- Bokajło W., „Amerykańskie korzenie kapitału społecznego”, [w:] M. Klimowicz, W. Bokajło (red.) *Kapitał społeczny. Interpretacje, impresje, operacjonalizacja*, DeDeWu, Warszawa 2010, s. 28.
- Boston J., Martin J., Pallot J., Walsh P., *Public Management: The New Zealand Model*, Oxford University Press, 1996.
- Bovaird T., van Ryzin G.G., Loeffler E. and Parrado S., *Activating Citizens to Participate in Collective Co-Production of Public Services*, Journal of Social Policy, Volume 44, Issue 01, January 2015.
- Boyle M., Silver I., (2005), *Poverty, Partnerships, and Privilege: Elite Institutions and Community Empowerment*, City & Community, Volume 4, Issue 3, 2005.
- Broda-Wysocki P., *Wykluczenie i inkluzja społeczna Paradygmaty i próby definicji*, IPiSS, Warszawa, 2012.
- Brol R., „Kapitał społeczny w gospodarce lokalnej”, [w:] Brol R. (red.), *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 3, Wrocław 2008.
- Broszura informacyjna na temat realizacji i osiągnięć projektu systemowego „Rewitalizacja Społeczna”, CRZL, CAL, Warszawa 2014.
- Bryx M., Herbst I., Jadach-Sepioło A., *Założenia krajowej polityki rewitalizacji*, [w:] Z. Ziobrowski (red.), *Założenia polityki rewitalizacji w Polsce*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2010.
- Buchnowska D.: *Social business – a conceptual framework*, Informatyka Ekonomiczna Business Informatics 4(30)/2013, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2013.
- Castells M., *The Informational City: Information, Technology, Economic Restructuring and the Urban-Regional Process*, Blackwell, Cambridge 1989 oraz *Dual City: Restructuring New York*, Russell Sage Foundation, Nowy Jork 1991.
- Chrostowski A., Jemiłniak D., *Skuteczne doradztwo strategiczne: metoda Action Research w praktyce*, Poltext, Warszawa 2011.
- Citizens as Partners. OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making. Governance, OECD Publishing 2001.
- Cleveland H., *The Future Executive: A Guide for Tomorrow's Managers*, Harper & Row, New York 1972.
- Combating Poverty and Social Exclusion, A Statistical Portrait of the European Union 2010.

- Common Guidance of the European Commission 'Directorates General, Agri, Empl, Mare and Regio on Community Led Local Development in European Structural and Investment Funds, Draft Version, 30 January 2013*, http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/pdf/preparation/clld_guidance.
- Czapiński J., Panek T. (red.) ([rok]). *Diagnoza społeczna* [2015]. www.diagnoza.com.
- Deliberative Mapping Citizens And Specialists Informing Decisions on Science and Technology.
- Desfor G., Jørgensen J., *Flexible Urban Governance. The Case of Copenhagen's Recent Waterfront Development*, „European Planning Studies”, Vol. 12, No. 4, June 2004.
- Długosz D., Wygnański J., *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Warszawa 2005.
- Driessen P., Dieperink C., van Laerhoven F., *Towards a conceptual framework for the study of shifts in modes of environmental governance – experiences from the Netherlands*, Environmental Policy and Governance, No. 22, 2012.
- Drobnik A., *Koncepcja urban resilience: narzędzie strategicznej diagnozy i monitoringu miast*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, Rok LXXVII – zeszyt 1 – 2015.
- European Commission, *Social Investment in Europe. A study of national policies*, 2014.
- Farelnik E., *Program rewitalizacji jako narzędzie kształtowania współczesnej przestrzeni miast*, [w:] Madurowicz M., (red.), *Kształtowanie współczesnej przestrzeni miejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014.
- Fenwick J., Bailey M., *Decentralisation and reorganisation and local government*, „Public Policy and Administration” 1998, vol. 13, nr 2, p. 26–39.
- Focus. Public Management Newsletter*, No 21, 2011.
- Frykowski M., *Zróżnicowanie przestrzenne statusu społecznego mieszkańców Łodzi*, Studia Regionalne i Lokalne, Nr 1(15)/2004, ISSN 1509–4995.
- Fujinawa Y., Kouda R., Noda Y., *Journal Of Disaster Research*, Volume: 10, Issue: 2, 2015.
- Furmankiewicz M., *Współpraca międzysektorowa w ramach partnerstw terytorialnych na obszarach wiejskich w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2006, nr 2(24).
- Garofoli G., *Local Development in Europe. Theoretical Models And International Comparisons*, European Urban and Regional Studies 2002, 9(3).
- Gaventa J., *Exploring citizenship, participation and accountability*, „IDS Bulletin” 2002, Vol. 33, No 2.
- Goffman E., *Piętno. Rozważania o zranionej tożsamości*, GWP, Gdańsk 2000.
- Golinowska S., *Polityka społeczna okresu transformacji*, [w:] *Dekada polskiej polityki społecznej*, IPiSS, Warszawa 2000.
- Greig A., El-Haram M., Horner M., *Using deprivation indices in regeneration: Does the response match the diagnosis?*, Cities, 27 (2010).
- Grewiński M., *Inwestycyjna polityka społeczna oparta na usługach – w kierunku nowego modelu „welfare state”?*, [w:] Grewiński M., Karwacki A. (red.), *Innowacyjna polityka społeczna*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna im. J. Korczaka, Warszawa 2015.
- Grewiński M., Karwacki A. (red.), *Pluralizm i międzysektorowa współpraca w realizacji usług społecznych*, Mazowieckie Centrum polityki społecznej, Warszawa 2010.
- Gulczyńska A., Granasik M. (red.), *Empowerment w pracy socjalnej: praktyka i badania partycypacyjne*. Nowa Praca Socjalna, CRZL, Warszawa 2014.
- Hausner J., *Ekonomia społeczna jako kategoria rozwoju*, [w:] Hausner J. (red.), *Ekonomia społeczna a rozwój*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2007.
- Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.
- Healey P., *Urban Complexity and Spatial Strategies Towards a relational planning for our times*, First published 2007 by Routledge.
- Held D., *Modele demokracji*, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2010.

- Herbst K., *Partnerstwo lokalne i animacja lokalna*, [w:] *Wtyczne w zakresie konstruowania lokalnych programów rewitalizacji społecznej materiały pomocnicze dla partnerstw lokalnych*, MPIPS, Warszawa 2010.
- Izdebski H., *Introduction to Public Administration and Administrative Law*, Liber, Warszawa 2006.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 1999.
- Izdebski H., *Nowe kierunki zarządzania publicznego a współczesne kierunki myśli polityczno-prawnej*, [w:] Bosiacki A., Izdebski H., Nelicki A., Zachariasz I. (red.), *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Liber, Warszawa 2010.
- Izdebski H., *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 01.
- Jakość życia na Osiedlu przy ulicy Zamenhofa i opata Hackiego w Gdyni. Podsumowanie badania opinii mieszkańców Osiedla, http://stocznia.org.pl/app/uploads/2016/03/FINAL_raport_ZOH.pdf.
- Jałowiecki B., Łukowski W., *Gettoizacja polskiej przestrzeni miejskiej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007.
- Jankowski B., Warzywoda-Kruszyńska W., *Mieszkańcy łódzkich enklaw biedy 10 lat później*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2010.
- Jaźwiński I., Klóska R., *Kapitał społeczny w miastach wojewódzkich Polski – istota i porządkowanie liniowe*, Firma i Rynek 1/2010.
- Jewtuchowicz A., *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013.
- Join the Club? Benchmarking for best value*, Improvement and Development Agency (UK), October 2000.
- Kańtoch B., Szatur-Jaworska B., *Potrzeby ludzkie i poziom życia w polityce społecznej*, [w:] Rajkiewicz A., Supińska J., Księżpolski M. (red.), *Polityka społeczna – materiały do studiowania*, Wydawnictwo Śląsk, Katowice 1998.
- Karwacki A., Kaźmierczak T., Rymśa M., *Reintegracja Aktywna polityka społeczna*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2014.
- Kasprzycka-Rosikoń J., *Czy crowdsourcing można wykorzystać w zarządzaniu miastem, państwem, urzędem?*, [w:] Milewski R. (red.), *Thum jako źródło wiedzy i kapitału*, PARP, Warszawa 2015.
- Katalog dobrych praktyk programów rewitalizacji społecznej, Warszawa 2013.
- Kaźmierczak T., Rymśa M., *Aktywna polityka społeczna. Stan obecny i szanse upowszechnienia koncepcji*, [w:] *Analizy i opinie nr 48*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2005, s. 2.
- Kłębowski W., *Budżet partycypacyjny krótka instrukcja obsługi*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2013.
- Kłosowski W., Warda J., *Wyspy szans. Jak budować strategie rozwoju lokalnego?*, Biblioteka Rozwoju Lokalnego, Bielsko-Biała 2001.
- Kołodziejczyk-Olczak I., *Zarządzanie pracownikami w dojrzałym wieku. Wyzwania i problemy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Europejski program na rzecz gospodarki dzielenia się, Bruksela, dnia 2.6.2016 r. COM(2016) 356 final.
- Korenik St., *Współczesne uwarunkowania rozwoju regionalnego (lokalnego) w realiach polskich*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Nr 726, Ekonomiczne problemy usług, nr 99, Szczecin 2012.
- Kowalczyk L., *Współczesne zarządzanie publiczne jako wynik procesów zmian w podejściu do administracji publicznej*, [w:] *Refleksje społeczno-gospodarcze*, „Zeszyty Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości” 2008, nr 11.
- Kozłowski S., Wojnarowska A., *Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich. Zagadnienia teoretyczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011.

- Kożuch A., *Rola samorządu terytorialnego we wspieraniu rozwoju lokalnego*, [w:] Kożuch A., Noworól A. (red.), *Instrumenty zarządzania rozwojem w przedsiębiorczych gminach*, Wyd. Instytut Spraw publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, Kraków 2011.
- Krajowa Polityka Miejska 2023, Warszawa, październik 2015.
- Krawszczyń F., *Przesłanki wdrażania zarządzania strategicznego w samorządzie terytorialnym*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Sobczak E. (red.), Prace Naukowe AE we Wrocławiu, Nr 905, Wydawnictwo AE im O. Langego we Wrocławiu, Wrocław 2001.
- Krześ A., *Budżet obywatelski jako inicjatywa wspierająca postawę społeczeństwa obywatelskiego*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu Research Papers of Wrocław University of Economics, Nr 341, 2014.
- Krzewińska A., Kubiak A., *Sondaż deliberatywny – inwentarz problemów*, Przegląd Socjologiczny, tom LXI/1 2012, Łódzkie Towarzystwo Naukowe, Łódź 2012.
- Krzewińska A., *Sądy obywatelskie – kilka refleksji o metodzie*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Sociologica” 42, Łódź 2012.
- Kulesza E., *Lokalna polityka społeczna*, CRZL, Warszawa 2013.
- Kulesza M., Sześciło D., *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013.
- Kurzynowski A., Błędowski P., *Polityka społeczna centralna, regionalna i lokalna*, [w:] *Polityka społeczna*, A. Kurzynowski (red.), Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2002.
- Lelévrier C., *Social mix neighbourhood policies and social interaction: The experience of newcomers in three new renewal developments in France*, Cities 35, 2013.
- Löffler E., *Why co-production is an important topic for local government*, Governance International, http://www.govint.org/fileadmin/user_upload/publications/coproduction_why_it_is_important.pdf.
- Majer A., *Odrodzenie miast*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Łódź–Warszawa 2014.
- Majer A., *Socjologia i przestrzeń miejska*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010.
- Master Plan Pole Mokotowskie – Koncepcja Rozwoju. Warsztaty Charrette, Raport Lipiec 2016, Warszawa 2016.
- Matt Padley M., *Delivering Localism: The Critical Role of Trust and Collaboration Social Policy and Society*, Volume 12, Issue 03, July 2013.
- MAU – Zrównoważona Urbanistyka w praktyce, Mycielski Architecture and Urbanism, Warszawa 2016.
- Mazur S., *Historia administracji publicznej*, [w:] Hausner J., *Administracja publiczna*, Warszawa 2008
- Mazur S., Pacut A., *Ekonomia społeczna a publiczne służby zatrudnienia w Polsce – zasady, perspektywy i kierunki współpracy*, FISE, Warszawa 2008.
- Meerow S., Newell J.P., Stults M., *Defining urban resilience: A review*, Landscape and Urban Planning 147, 2016.
- Mehmood A., *Of resilient places: planning for urban resilience*, European Planning Studies, 2015
- Merton R., *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*, Warszawa: PWN, 2002.
- Metodologia delimitacji obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, http://uml.lodz.pl/rewitalizacja/obszar_zdegradowany_i_obszar_rewitalizacji/.
- Modelowy standard aktywnej integracji wraz z konkluzjami z pilotażu programów rewitalizacji społecznej, CRZL, Warszawa 2013.
- Modelowy Standard Aktywnej Integracji. Wydanie II, CRZL, Warszawa 2015.
- Morgan-Trimmer S., „It’s who you know”: *community empowerment through network brokers*, Community Development Journal, Vol. 49, No 3, June 2014.
- Narodowa Strategia Integracji Społecznej dla Polski.

- Naschold F., Otter C. von, 1996, *Public Sector Transformation. Rethinking Markets and Hierarchies in Government*, John Benjamin Publishing Company, Amsterdam–Philadelphia.
- Osborne D., Gaebler T., *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Media Rodzina of Poznań, Poznań 1992.
- Osborne S., Brown L., *Innovation, public policy and public services delivery in the UK: the word that would be king?*, Public Administration, Vol. 89, No. 4, 2011.
- Panek T., Czapiński J., *Wykluczenie społeczne*, [w:] Czapiński J., Panek T. (red.), *Diagnoza Społeczna 2013. Warunki i jakość życia Polaków. Raport*, Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2014.
- Parkinson C.N., *Prawo Parkinsona albo w pogoni za postępem*, Książka i Wiedza, Warszawa 1971.
- Partycypacyjne ustalenie tożsamości miasta Warszawa. Dokument diagnostyczny opracowany na zamówienie Urzędu m.st. Warszawy przez MillionYou sp. z o.o., Warszawa 2015.
- Pecqueur B., „*Le developpement local*”, Alternatives Economiques, Syros 1989, s. 44–45, za: A. Jewtuchowicz, *Terytorialne systemy produkcyjne – nowy model rozwoju lokalnego i regionalnego*, [w:] *Strategiczne problemy rozwoju miast i regionów*, pod red. A. Jewtuchowicz, Zakład Ekonomiki Regionalnej i Ochrony Środowiska, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2000.
- Pike A., *Local and regional development in the Global North and South*, Progress in Development Studies 14, 1, 2014.
- Pimbert M.P., Wakeford T., *Prajateerpu: A Citizens Jury/Scenerio Workshop on Foodand Farming Futures for Andhara Pradesh*, HED, Sussex: IDS, India, London 2002.
- Płachciak A., *Geneza idei rozwoju zrównoważonego*, *Ekonomia* Economics 5(17), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2011, s. 244.
- Przywojska J., *Strategiczne zarządzanie rozwojem gminy*, [w:] Ucieklak-Jeż P. (red.), *Współczesne problemy społecznej gospodarki rynkowej*, Akademia Jana Długosza, Częstochowa 2014.
- Przywojska J., *Nowe zarządzanie i governance w pracy socjalnej*, Warszawa: Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, 2014.
- Przywojska J., *Współczesne tendencje w zarządzaniu publicznym. Implikacje dla samorządowej polityki społecznej*, [w:] Przywojska J., Warwas I. (red.), *Innowacje w zarządzaniu publicznym i polityce społecznej*, Przedsiębiorczość i zarządzanie, Tom XVII, Z. 4, Cz. 2, Wydawnictwo Społecznej Akademii Nauk, Łódź–Warszawa 2016.
- Putnam R.D., *Samotna gra w kręgle. Upadek i odrodzenie wspólnot lokalnych w Stanach Zjednoczonych*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.
- Puzdrakiewicz K., *Social media i crowdsourcing nowymi kanałami partycypacji*, METROPOLITAN, NR 4(2)/2015.
- Radzik-Maruszak K., *Samorząd terytorialny w Wielkiej Brytanii w latach 1979–2010. Od nowego zarządzania publicznego do lokalnego współzarządzania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2012.
- Raport na temat wielkich miast Polski – Kraków, PWC, https://www.pwc.pl/pl/sektor-publiczny/raporty_krakow-pol.pdf.
- Robertson M., *Sustainable cities. Local solutions in the Global South*, International Development Research Centre, UK, 2012.
- Rosario Ferrara R., *The Smart City and the Green Economy in Europe: A Critical Approach*, *Energies* No 8, 2015.
- Rozwój miast w Polsce. Raport wprowadzający Ministerstwa Rozwoju Regionalnego opracowany na potrzeby przygotowania przeglądu OECD Krajowej Polityki Miejskiej w Polsce, MRR, Warszawa 2010.
- Rymsza A., *Klasyczne koncepcje kapitału społecznego*, [w:] Kaźmierczak T., Rymsza M. (red.), *Kapitał Społeczny* *Ekonomia Społeczna*, ISP, Warszawa 2007.

- Rymśza M., *Aktywna polityka społeczna w Polsce. Szanse i ograniczenia upowszechniania koncepcji*, [w:] A. Karwacki, H. Kaszyński, *Polityka aktywizacji w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe UMK, Toruń 2008.
- Sagan I., „Wykład wprowadzający”, Zarządzanie rozwojem miast o zmniejszającej się liczbie mieszkańców (w kontekście perspektywy finansowej 2014–2020), Kancelaria Senatu, Warszawa 2013.
- Sen A., *Rozwój i wolność*, Zys i S-ka, Poznań 2002.
- Siemiński W., Topczewska T., *Rewitalizacja miast w Polsce przy wsparciu funduszami UE w latach 2004–2008*, Difin, Warszawa 2009.
- Sierocińska K., *Kapitał społeczny. Definiowanie, pomiar i typy*, Studia ekonomiczne, Economic Studies, nr 1 (LXVIII), 2011.
- Smętowski M., *Lokalna koncentracja deprywacji w Polsce*, Raporty i Analizy Euroreg 8/2016, Warszawa 2016.
- Sopińska A., *Otwarte innowacje bazujące na mądrości „tłumu” – podstawa sukcesu współczesnego przedsiębiorstwa*, Zarządzanie i Finanse, 2013/4/1.
- Stawasz D., Sikora-Fernandez D., *Koncepcja smart city na tle procesów i uwarunkowań rozwoju współczesnych miast*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016.
- Stewart M., *Systems governance: towards effective partnership working*. Paper presented at the Health Development Agency Seminar Series on Tackling Health Inequalities, London 2002.
- Stewart M., *Collaboration in multi-sector governance*, [in:] Haus M., Heinelt H. and Stewart M. (Eds) *Urban Governance and Democracy, Leadership and Community Involvement*, London: Routledge, 2005.
- Supernat J., *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, http://www.supernat.pl/artykuly/administracja_publiczna_w_swietle_koncepcji_new_public_management.html.
- Szatur-Jaworska B., *Diagnozowanie w polityce społecznej. Metody i problemy*, IPS, UW, Warszawa 2014.
- Szkuta K., Pizzicannella R., Osimo D., *Collaborative approaches to public sector innovation: A scoping study*, Telecommunications Policy 38 (2014).
- Szukalski P., *Przygotowanie do starości jako zadanie dla jednostki i zbiorowości*, [w:] Szukalski P. (red.), *To idzie starość – polityka społeczna a przygotowanie do starzenia się ludności Polski*, Wydawnictwo Instytutu Spraw Publicznych, Warszawa 2008.
- Tarkowska E., *Polska bieda*, Magazyn Polskiej Akademii Nauk, Akademia Nr 4, 2005, s. 26.
- Tarkowska E., Warzywoda-Kruszyńska W., Wódz K., *Biedni o sobie i swoim życiu*, Śląsk Wydawnictwo Naukowe, Katowice 2003.
- Theiss M., Krewni – znajomi – obywatele. *Kapitał społeczny a lokalna polityka społeczna*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008.
- There's more to business than you think. A guide to social enterprise*, Social Enterprise Coalition, The Voice of Social Enterprise, London 2003.
- Toczyski W., *Niezborności ekonomii społecznej? Rola i miejsce ekonomii społecznej w programach operacyjnych*, Trzeci Sektor, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Nr 9/2007.
- Trawkowska D., *Empowerment – idea, koncepcje i praktyka w pracy socjalnej*, [w:] EMPOWERMENT o polityce aktywnej integracji, 2/2013, Warszawa 2013.
- United Nations, Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future, UN Documents 1987.
- Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, *Podręcznik rewitalizacji. Zasady, procedury i mechanizmy działania współczesnych procesów rewitalizacji*, Warszawa 2003.
- USTAWA z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, Dziennik Ustaw z 2015 roku, poz. 1777.
- Warzywoda-Kruszyńska W., Kruszyński K., *Dziedziczenie biedy i wykluczenia społecznego – w perspektywie lokalnej polityki społecznej*, [w:] Polski Raport Social Watch 2010 Ubóstwo i wykluczenie społeczne w Polsce. Raport krajowy Polskiej Koalicji Social Watch i Polskiego Komitetu European Anti-Poverty Network, Warszawa 2011.

- Wasilewski J., *Demokracja deliberatywna: stanowiska i nadzieje*, [w:] *Konflikty międzygrupowe. Przejawy, źródła i metody rozwiązywania*, Skarżyńska K., Jakubowska U., Wasilewski J. (red.), Wydawnictwo Szkoły Wyższej Psychologii Społecznej „Academica”, Warszawa 2007.
- Wejzman Z., *Jak efektywnie zarządzać partnerstwem lokalnym*, „Trzeci Sektor” nr specjalny 2011/2012.
- Wiench P., *Foresight w kontekście kultury technicznej*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe”, nr 2/32/2008.
- Wilde A., Narang S., Laberge M., Moretto L., *A Users' Guide to Measuring Local Governance*, UNDP Oslo Governance Centre, 2009.
- Wojnarowska A., *Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich. Przykłady praktyczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011.
- Wojtasiewicz L., *Czynniki i bariery rozwoju lokalnego w aktualnej polityce gospodarczej Polski*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, pod red. M. Obrębalskiego, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu, Wrocław 1996.
- World Bank, *World Bank Participation Sourcebook*, Environment Department Papers Participation Series Washington D.C. World Bank, 1995.
- Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020, Minister Rozwoju, Warszawa 2016.
- Zalewski A., *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Zalewski A. (red.), Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2005.
- Ziobrowski Z. (red.), *Zagrożenia polityki rewitalizacji w Polsce*, IRM, Kraków 2010.
- Zychowicz Z. (red.), *Przeprowadzanie konsultacji społecznych w samorządzie*, Instytut Rozwoju Regionalnego, Szczecin 2011.

Źródła internetowe

- <http://olsztyn.panelobywatelski.pl/>
- <http://opencities.net/node/22>, (dostęp: 12.07.2016)
- <http://participationcompass.org/article/show/132>
- <http://partycypacjaobywatelska.pl/strefa-wiedzy/przyklady-dzialan/przestrzen-publiczna/rewitalizacja-gdynskiej-chyloni-2/>
- <http://partycypacjaobywatelska.pl/strefa-wiedzy/techniki/kawiarnia-obywatelska/>
- <http://partycypacjaobywatelska.pl/strefa-wiedzy/techniki/panel-obywatelski/>
- http://pi.gov.pl/parp/chapter_86197.asp?soid=AD91F8EC92334FB1B2CF8C3A24F85777&target=sharing%20economy
- <http://reklama.ngo.pl/x/673816>
- <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/APS.pdf>, stan na dzień 03.10.2016
- <http://rynekpracy.org/x/430423> stan na dzień 03.10.2016
- <http://samorząd.pap.pl/depesze/redakcyjne.akademiaul.aktualnosci/168090/Budzet-obywatelski-Czy-odzwierciedla-realne-potrzeby-mieszkancow->
- http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/WZ_jakosc_zycia_2013.pdf
- <http://twojkurierolsztynski.pl/7495,2016,01,16,panel-obywatelski-olsztyn-pierwszy-w-polsce>
- <http://urbnews.pl/medellin-innowacje-i-spoleczna-urbanistyka-po-kolumbijsku/>, (dostęp: 26.10.2016)
- <http://urbnews.pl/warsztaty-charette-otoczenie-dopasowane-mieszkancow/>
- <http://www.cipast.org/cipast.php?section=1012>
- <http://www.computerworld.pl/news/403453/Najlepsze.wdrozenia.Smart.City.na.konferencji.Computerworld.html>, (dostęp: 20.03.2015)
- http://www.decdujmyrazem.pl/files/FISE_DR_grupy_wielokrotne.pdf

- http://www.decydujmyrazem.pl/o_projekcie/wiadomosci/sad_obywatelski.html
http://www.efs.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/baza_projektow_badawczych_efs/Documents/raport_uniwersytet_lodzki_wzlot.pdf
<http://www.forbes.pl/tagi/14262/anderson-holding/1#>
<http://www.miasto2077.pl/warszawa-urządza-kamiennice-wielpokoleniowa/>
http://www.pi.gov.pl/parp/chapter_86197.asp?soid=38D1559667BB40778F1ED6BC89FD705C
http://www.pi.gov.pl/PARP/chapter_86197.asp?soid=DFE8A2F9EB1F43E19D0F6AD1B9C7DCB6
<http://www.poznan.pl/mim/info/news/pierwszy-w-polsce-sad-obywatelski-zakonczony,48894.html>
<http://www.poznan.pl/mim/info/news/przyszlosc-stadionu-pierwszy-w-polsce-sondaz-deliberatywny-odbyl-sie-w-poznaniu,34661.html>
http://www.razemolupkach.pl/sites/default/files/koncepcja_ROL_0.pdf
<https://hbr.org/2010/10/the-economics-of-mass-collabor>
<https://www.fastcoexist.com/3047795/the-3-generations-of-smart-cities>
<https://zlotaksiega.rpo.gov.pl/sites/default/files/Gdynia%20spacery%20badawcze%20z%20seniorami.pdf>
<http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/949286,ekonomia-rozne-modele-biznesowe-dzielenia-sie.html>
<http://cd.uw.edu.pl/sd/index.php?page=o-metodzie>
http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/pdf/preparation/clld_guidance, (dostęp: 21.03.2014)
http://gis2.mapa.lodz.pl/flexviewers/analiza_rewitalizacji/
<http://gry.onet.pl/wiadomosci/czy-wiecie-ze-lech-kaczynski-okazal-sie-niegdys-jednym-z-najbardziej-utalentowanych/xsfr>, <https://www.wprost.pl/30800/Kaczynski-najlepszy-w-Simcity>
<http://miastamaniak.pl/2012/12/06/teleferico-de-alemao-kolej-gondolowa-sposobem-na-walke-z-wykluczeniem/>