

Rewitalizacja źródłem zrównoważonego rozwoju społecznego

■ DR ALEKSANDRA JADACH-SEPIOŁO, MGR INŻ. PRZEMYSŁAW ZAREMBA

W ostatnich miesiącach trwały intensywne prace nad Krajową Polityką Miejską (przyjętą na posiedzeniu Rady Ministrów 20 października 2015 r.) oraz ustawą o rewitalizacji (*Ustawa o rewitalizacji z dnia 9 października 2015 r.*). Oba dokumenty wprowadzają czytelny zestaw założeń – ideowych i legislacyjnych – normujących rozumienie rewitalizacji w Polsce.

Dotychczasowe *stricte* remontowe (wynikające z doświadczeń wielu dotychczas zrealizowanych projektów rewitalizacji) konotacje tego pojęcia powinny ustąpić szerokiemu znaczeniu rewitalizacji stawiającej w centrum procesu społeczność lokalną, jej potrzeby, aspiracje i możliwości co wpisuje się w pojęcie zrównoważonego rozwoju społecznego. Zgodnie z Krajową Polityką Miejską, rewitalizacja jest najbardziej zaawansowanym procesem przemian zachodzących na obszarach zdegradowanych. Odnosi się do konkretnego terytorium, wyznaczonego za pomocą metod gwarantujących obiektywizm, łączy starania różnorodnych podmiotów (władzy lokalnej, instytucji publicznych, organizacji pozarządowych, przedsiębiorców i – najważniejszych uczestników – społeczności lokalnej). Celem procesu rewitalizacji jest odnowa rozumiana jako trwałe ożywienie społeczne i gospodarcze obszaru, poprawa jakości życia i zwiększenie atrakcyjności obszaru.

Skuteczność działań

Jak wynika z badań Joseph Rowntree Foundation, analizującej od wielu lat procesy odnowy miast, działania rewitalizacyjne są skuteczne, jeśli pozostawiają na obszarze kryzysowym równocześnie trwałe zmiany w sferze fizycznej, ekonomicznej, społecznej i środowiskowej. Zmiany te powinny prowadzić do:

- zmniejszenia poziomu ubóstwa i zależności od pomocy społecznej,
- zmniejszenia wrażliwości lokalnej gospodarki i rynku pracy na wahania koniunkturalne,
- wykorzystania lokalnego potencjału, który poprzez sprzężenie negatywnych zjawisk nie może służyć rozwojowi obszaru,

- włączenia społeczności lokalnej w planowanie i kreowanie jej rozwoju.

Działania te powinny gwarantować wyjście poza fizyczną transformację otoczenia oraz współdecydowanie lokalnej społeczności o prowadzonych działaniach rewitalizacyjnych. Raport Page'a (Page D., 2006, *Respect and renewal: A study of neighborhood social regeneration*, Joseph Rowntree Foundation) pokazuje, że środowiska profesjonalne często nie doceniają znaczenia społeczności lokalnej w kreowaniu działań rewitalizacyjnych, koncentrując się na sferze przestrzennej i technicznej. Tymczasem mieszkańcy i przedsiębiorcy odczuwają skutki degradacji obszaru kryzysowego:

- wysoki poziom przestępczości i brak poczucia bezpieczeństwa,
- niskie szanse na dobrą edukację i pracę dla młodzieży,
- niską siłę nabywczą i przestrzenne ograniczenie rynku zbytu.

Tym oznakom są skłonni przeciwdziałać, widząc przede wszystkim w ich przezwycięzeniu szansę na poprawę jakości swojego życia. Współpraca lokalnych liderów i władz w formie aktywnych koalicji przeciwko przemocowi oraz monitoring sąsiedzki zwiększają poczucie bezpieczeństwa. Wykorzystanie przez lokalnych menedżerów mechanizmów regrantingowych na potrzeby finansowania drobnych inicjatyw aktywizujących społeczność, służy poprawie dostępności i jakości usług publicznych na obszarze rewitalizowanym. Dzięki regrantingowi grupy mieszkańców mają szansę na realizację pomysłów, które najlepiej odpowiadają na ich potrzeby i problemy, mogą sami decydować czego brakuje w mieście, jaka inicjatywa przyniesie najwięcej korzyści społeczności lokalnej – działania w sferze przestrzennej i transportowej poprawiają dostępność rewitalizowanego



Fot. Archiwum prywatne

**dr Aleksandra
Jadach-Sepiolo**

Adiunkt w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie, wykładowca szkoleń i studiów podyplomowych z zakresu finansowania rewitalizacji miast, partnerstwa publiczno-prywatnego oraz zarządzania nieruchomościami. Autorka kilkudziesięciu publikacji i ekspertyz z zakresu rewitalizacji miast, finansowania i programowania procesów odnowy miast, partnerstwa publiczno-prywatnego oraz zarządzania wartością nieruchomości na obszarach rewitalizowanych.



Fot. Archiwum prywatne

**mgr inż. Przemysław
Zaremba**

Doradca ds. funduszy strukturalnych i zarządzania projektami współfinansowanymi ze środków UE. Ekspert z zakresu rewitalizacji miast, partnerstwa publiczno-prywatnego, ekspert Centrum Prawa Bankowego i Inormacji, partner w grupie doradczej PAZ.

obszaru i zwiększające mobilność jego mieszkańców. Remonty mieszkań służą zaś poprawie jakości życia i zdrowia, a często i zwiększeniu poczucia bezpieczeństwa.

Jak widać regranting otwiera drzwi tym, którzy chcą działać i aktywnie kształtować lokalną rzeczywistość, a jako narzędzie aktywności społeczności lokalnej może być, a nawet powinien, zostać wykorzystany w tworzeniu lokalnych programów rewitalizacji.

Dotychczas nie najlepiej

Określenie obszaru rewitalizacji i wybór działań powinny odbywać się w sposób zapewniający udział w pracach społeczności lokalnej. Rewitalizacja wymaga od podmiotów aktywnych na scenie miejskiej kooperacji, szczególnie przy realizacji trudnych celów społecznych i ekonomicznych. Trudnych nie tylko z uwagi na skalę programowanych w procesie rewitalizacji zmian, ale również z uwagi na długotrwałość procesu, a więc konieczność prowadzenia działań w dużo dłuższym horyzoncie czasowym niż okres kadencji władz miejskich. Rewitalizacja uruchamia zmianę strukturalną na obszarze zdegradowanym, a jednocześnie celem podejmowanych działań jest ochrona i włączenie w nie społeczności lokalnej, aby stała się beneficjentem

tej zmiany. Aby było to możliwe, zapisy określające wizję procesów rewitalizacyjnych w Krajowej Polityce Miejskiej mogłyby okazać się niewystarczające. Ustawa z 9 października 2015 r. w czytelny sposób pokazuje, że w rewitalizacji powinni uczestniczyć i korzystać z jej pozytywnych efektów przede wszystkim mieszkańcy zdegradowanego obszaru wymagający wsparcia, nawet jeśli czasowo – z powodu np. remontów – będą musieli przenieść się poza ten obszar. Dotychczasowe działania rewitalizacyjne były prowadzone w sposób standardowy, a nawet szampowy. Ujednolicona metodyka programowania sprawiła, że programy nie odzwierciedlały lokalnej specyfiki, nie pokazywały, w jaki sposób wykorzystać atuty obszaru i społeczności lokalnej w wypracowaniu obszaru z kryzysu. Cele rewitalizacji formułowano ogólnie, rzadko odnosząc się do specyfiki obszaru zdegradowanego, częściej do zapisów wytycznych lub wręcz dokumentacji konkursowych. Automatycznie dobierano wskaźniki, nie odzwierciedlające poprawy sytuacji na obszarze rewitalizacji, a jedynie realizację poszczególnych projektów. W projektach, gdzie przyjęto inne założenia pojawiały się problemy z ich kontrolą i monitorowaniem (zwłaszcza w stosunku do wskaźników oddziaływania i badaniem wpływu projektów np. na powstawanie miejsc pracy). Wyznaczenie celów nie wiązało się także z określeniem priorytetów. W związku z tym nie realizowano wizji rewitalizacji obszaru, a ścieżka wyboru projektów do realizacji często odzwierciedlała jedynie harmonogram konkursów na pozyskanie środków zewnętrznych.

Kompleksowa i obiektywna diagnoza problemów

Aby uniknąć powtórzenia takiej sytuacji w obecnym okresie programowania „Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020” nie wskazały ujednoliconej metodyki, lecz ramy i zasady programowania rewitalizacji. Podstawową zasadą tworzenia programu jest kompleksowa i obiektywna diagnoza problemów występujących w obszarze zdegradowanym i obszarze rewitalizacji, a następnie formułowanie celów wynikających bezpośrednio z diagnozy problemów obszaru kryzysowego. Cele poszczególnych projektów powinny realizować cele programu, a ten – cele strategii rozwoju miasta. Na początku programowania – po zdiagnozowaniu bolączek obszaru należy określić jego wizję po zakończeniu procesu – stawiając w jej centrum społeczność lokalną. Zakłada się, że program rewitalizacji powinien, bazując na diagnozie problemów obszaru, określić zestaw działań poradczych, których współrealizacja doprowadzi do poprawy sytuacji na obszarze kryzysowym. Programy powinny być realistyczne, a więc winny uwzględniać możliwości finansowania projektowanych działań z budżetu miasta, z ewentualnym wsparciem ze środków zewnętrznych. Dotychczasowa praktyka pokazuje, że programy powstawały w sposób życzeniowy, obejmując dowolną liczbę projektów bez



szans na realizację. Należy rekomendować tworzenie programów, w których czytelna jest sekwencja planowanych działań (ewentualnie wskazane warianty) a projekty publiczne mają w większości zapewnione finansowanie (potwierdzone w wykazie przedsięwzięć w WPF).

Tymczasem jednostki samorządu terytorialnego w zasadzie wyczerpały już możliwości ekstensywnego sposobu realizacji zadań względem społeczności lokalnych poza środkami unijnymi. To uwarunkowanie wystąpiło szybciej niż przewidywano w wyniku presji regulacyjnej Ministerstwa Finansów, które dążąc do wyjścia z procedury nadmiernego deficytu państwowego wprowadziło ostre regulacje ograniczające możliwość zadłużania się JST. W konsekwencji mimo zwiększenia partycypacji JST w PIT i CIT, nastąpiło relatywne zmniejszenie dopływu środków z budżetu centralnego do samorządów w stosunku do zadań, zleczanych i narzucanych ustawowo przez administrację centralną, jak i zadań własnych samorządów.

Administracja publiczna wydając środki budżetowe jest związana ustawą o finansach publicznych oraz prawem zamówień publicznych. Przez ostatnie 20 lat wytworzyła mniej lub bardziej funkcjonalne (ale już sprawdzone) ścieżki wydatkowania środków publicznych na realizację tychże zadań, w tym na potrzebne (ale nie zawsze trafione) projekty inwestycyjne. Obecnie, wraz ze stopniowym wyczerpywaniem się alternatywnych możliwości finansowania tych zadań, powinien ulec zmianie sposób myślenia administracji publicznej o sposobie ich realizacji. Zmiana ta powinna być osadzona w głębszej transformacji sektora administracji.

Tworzenie warunków dla rozwoju

Potrzeba nowych instrumentów finansowych i upowszechnienia istniejących, lecz rzadko stosowanych w celach

rewitalizacyjnych (obligacje komunalne, publiczne listy zastawne, miejskie fundusze inwestycyjne, partnerstwo publiczno-prywatne) oraz typowo włączeniowych, partycypacyjnych – jak crowdfunding czy fundusze regrantingowe. Podstawowe założenia tej zmiany sprowadzają się do paradygmatycznej potrzeby przejścia z zarządzania biurokratycznego do post-biurokratycznego we wszystkich obszarach działania administracji¹. Szczególnie istotne będzie odejście od „administrowania” i przejście do zasady „aktywnego współzarządzania” ukierunkowanego na interes publiczny, określany i weryfikowany w procesie społecznej obywatelskiej partycypacji.

Podstawową rolą administracji, czyli organów JST, jest tworzenie warunków dla efektywnej i aprobowanej społecznie realizacji interesów publicznych w wymiarze lokalnym. Takie podejście determinuje sposób wyboru realizacji interesów i uzasadnienie ponoszenia kosztów świadczenia usług publicznych, które powinny być najwyższej wartości i jakości. Zadaniem organów samorządu jest tworzenie warunków dla sprawnego działania przy racjonalnym poziomie kosztów systemów świadczenia tych usług. Determinuje to konieczność oddzielenia działania systemu świadczenia usług od kontroli nad nimi, a także nie tylko dopuszcza, ale wręcz zakłada, różne sposoby tworzenia, organizacji i finansowania infrastruktury świadczenia usług z szerokim wykorzystaniem partnerstwa publiczno-prywatnego. Ponadto zakłada szerokie spektrum działań i inicjatyw oddolnych nie tylko w zakresie wspomagania systemów świadczenia usług, ale także w zakresie ich mierzenia, kontroli, analizy i weryfikacji. Takie podejście jest punktem krytycznym społeczeństwa obywatelskiego w wymiarze lokalnym.

1 Michael Barzelay. *Breaking Through Bureaucracy*, 1992

Podstawy oceny pracy nowego rodzaju administracji nie powinny być ilościowe (manifestujące się w rubrykach wskazujących liczbę zrealizowanych zadań bądź kwoty pozyskanych środków na jednego mieszkańca itd.), ale jakościowe – pokazujące jak dane działania administracji rzeczywiście wpływają na życie tzw. beneficjentów końcowych, czyli mieszkańców – podatników. Samorząd to załatwianie spraw dotyczących najbliższego otoczenia i życia jego uczestników, tj. mieszkańców. Natomiast zrównoważony rozwój społeczności lokalnych, np. w obszarze poziomu życia, zakłada inne podejście do świadczonych przez podmiot publiczny usług publicznych, jak i dostępnych technologii. Warunkiem koniecznym jest niezbędność uczestnictwa mieszkańców (w tym w oparciu na uprzedniej właściwej informacji oraz społecznej interakcji) w podejmowaniu ważnych decyzji (m.in. dialog, budżety partycypacyjne). Daje to gwarancje właściwego rozwoju mikroregionów, jakimi są JST.

Obecnie samorządy stają przed koniecznością podjęcia starań o pozyskanie środków z funduszy unijnych UE w nowej perspektywie finansowej UE 2014–2020 w celu wykorzystania ostatniej, jak nam wiadomo (Polska w obecnej perspektywie jest beneficjentem netto, a nie płatnikiem FE), tak wysokiej pomocy z UE.

Rewolucja technologiczna

Jedyną szansą na przełamanie obecnego impasu jest przeprowadzenie rewolucji technologicznej związanej z wyborem i wdrożeniem nowych rozwiązań technologicznych, wprowadzenie i wdrożenie nowych metod i metody zarządzania podejmowanymi programami i projektami, ale – co ważne – wprowadzenia nowych cyfrowych form komunikacji społecznej.

Doświadczenia krajów skandynawskich, Wielkiej Brytanii, Holandii itd. wskazują na możliwy efekt synergii, ale jest on warunkowany tym, że nowoczesne technologie wymagają radykalnych zmian w sposobie zarządzania i komunikacji.

Polskie JST stoją przed wyzwaniem typu okno zmian, czyli albo w ciągu najbliższych kilkunastu miesięcy (maksymalnie 2–3 lata) dokonują jednocześnie zmian w zarządzaniu i zmian w sposobie wykorzystania nowoczesnych technologii, albo stracą szansę i nastąpi marazm.

Można przypuszczać, że 2016 r. będzie rokiem krytycznym dla dostawców nowoczesnych technologii dla JST (żeby je pokazać i rozpocząć ich wdrażania), a dla samych JST będzie to ostatni moment na podjęcie decyzji, czy i jak je wdrażać. Perspektywa zmian jest także silnie zdeterminowana postawami współczesnych Polaków.

W 2020 r. czeka nas poważna zmiana demograficzna w społeczeństwie – mieszczą się cztery różne pokolenia; baby boomers (45–65 lat), X (30–45 lat), Y (20–30 lat) i Z – każde z innymi oczekiwaniami, systemem wartości, a także sposobem komunikacji.

Jak można scharakteryzować poszczególne pokolenia? X to pokolenie urodzone w latach 1965–1976, które zdefiniowały takie wydarzenia, jak odkrycie AIDS i, najważniejsze, upadek muru berlińskiego. To pokolenie wielozadaniowe, pewne siebie, niezależne, preferujące równowagę pomiędzy życiem zawodowym a prywatnym. E-mail i telefon są dla nich podstawowymi narzędziami komunikacji, która – jak wynika z badań – powinna być najlepiej nieformalna z krótkim przekazem treści.

Pokolenie Y to osoby urodzone po 1977 r., zdefiniowane przez portale społecznościowe, Google, historycznie ataki terrorystyczne z 11 września 2001 r. Ich cechy główne to: dostrzeganie wartości pracy społecznej, zaufanie. Ich głównym kanałem komunikacji są portale społecznościowe, preferują zróżnicowaną komunikację, lubią czuć się aktywni społecznie i rozumieć to, co robią. Nie istnieje dla nich życie bez komputerów, smartphonów i internetu. Nie korzystają z bibliotek, nie lubią papierowych gazet i ręcznego pisania. Pokolenie Z to generacja jeszcze bardziej zaangażowana technologicznie.

Jednocześnie większość osób, które na co dzień posługują się zdobyciami technologii komunikacyjnej, aktywnie angażuje się w życie grup społecznościowych, chętnie komentuje i pomaga bliższym i dalszym znajomym w codziennych i niecodziennych sytuacjach. Informacje rozchodzą się szybko, co pozwala także na szybkie budowanie koalicji w celu rozwiązania problemów całej społeczności.

Adekwatne techniki komunikowania

Wyzwania związane z przejściem coraz liczniejszej części społeczności lokalnych w sferę komunikowania się poprzez portale społecznościowe, wymagają od JST adekwatnych technik komunikowania. Jest to tym bardziej istotne w sytuacji, gdy doświadczenia innych krajów pokazują siłę i efektywność budżetowania zadaniowego i budżetowania partycypacyjnego – pod warunkiem wykorzystania dostępnych nowoczesnych technologii, a co za tym idzie przeprowadzenia przełomu technologicznego (rewolucji technologicznej JST).

Najwyższy czas na krok dalej, aby rozwój technologiczny i zmiana społeczna przełożyły się na poprawę jakości życia społeczności lokalnych, które wykluczone są z cyfrowego świata i kanałów społecznościowych, ale dzięki wsparciu z tej strony mają dodatkową szansę na wyjście z kryzysu i wykorzystania nowych technologii w budowaniu lokalnych *smart cities* – tym samym osiągnięcia pożądanego zrównoważonego rozwoju i odnalezienie się w swoim najbliższym otoczeniu społecznym.

Doskonałą i, jak się wydaje, ostatnią szansą w tym obszarze dla JST są w obecnej perspektywie finansowej: Program Operacyjny Polska Cyfrowa, Program Operacyjny Inteligentny Rozwój, Regionalne Programy Operacyjne, Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój. ■